

RPS

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTORE

Stefano Cecconi

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli

Jean-Claude Barbier

Pietro Barrera

Enzo Bernardo

Marina Boni

Giuliano Bonoli

Paolo Calza Bini

Massimo Campedelli

Dario Canali

Antonio Cantaro

Andrea Ciarini

Giuseppe Costa

Colin Crouch

Gianfranco D'Alessio

Sandro Del Fattore

Paolo De Nardis

Francesca De Rugeriis

Luigina De Santis

Nerina Dirindin

Maurizio Franzini

Gianni Geroldi

Maria Grazia Giannichedda

Ian Gough

Elena Granaglia

Mauro Guzzonato

Matteo Jessoula

Angelo Marano

Nicola Marongiu

Saul Meghnagi

Massimo Paci

Emmanuele Pavolini

Ivan Pedretti

Laura Pennacchi

Mario Pianta

Gianni Principe

Enrico Pugliese

Michele Raitano

Mario Sai

Giovanni Battista Sgritta

Alan Walker



EDIESSE

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

GENNAIO-MARZO 2018

Direzione, redazione e segreteria
Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma
Tel. 0039 6 44870323 - Fax 06 44870335
rps@ediesseonline.it

Amministrazione e diffusione
Ediesse s.r.l. - Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma
Tel. 0039 6 44870260 - Fax 06 44870335

Tariffe di abbonamento 2018
Annuo 80,00 euro - Estero 160,00 euro
Sostenitore 180,00 euro
Una copia 25,00 euro - Arretrati 50,00 euro
L'importo dell'abbonamento può essere versato
sul conto corrente postale n. 935015
intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

Proprietà
Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma
Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004
spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B
legge 662/96, Filiale di Roma

Coordinamento
Rossella Basile

Progetto grafico
Antonella Lupi

Stampa
O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma
Finito di stampare nel mese di aprile 2018

Distribuzione in libreria
MESSAGGERIE LIBRI S.P.A.

www.larivistadellepolitichesociali.it

Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività.

La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.

COMITATO DI REDAZIONE

Luca Alteri
Lisa Bartoli
Rossella Basile
Francesca Carrera
Stefano Daneri
Roberto Fantozzi
Alessandra Fasano
Mara Nardini
Alessandro Purificato
Alessia Sabbatini
Elisabetta Segre
Leopoldo Tartaglia

DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*



il Patronato della CGIL

indice

RPS

TEMA

Genere e diritti sociali

a cura di Cristina Solera e Emmanuele Pavolini

Cristina Solera e Emmanuele Pavolini

Un percorso di genere sui diritti sociali in Italia.

Nota introduttiva

9

Diritto al lavoro

Mauro Migliavacca e Manuela Naldini

Tra famiglia e lavoro, quattro sistemi a confronto.

I casi di Australia, Stati Uniti, Italia e Giappone

23

Arianna Santero e Cristina Solera

Le interruzioni lavorative delle donne migranti in transizione

alla genitorialità in Italia

49

Stefano Neri

La riforma dei servizi per l'infanzia e il lavoro di cura

dei bambini tra residualità e universalismo

71

Enrica Maria Martino

Disuguaglianze di genere nel mercato

del lavoro: l'impatto del *Bonus Infanzia*

e del congedo di paternità

87

Diritto al tempo e alla cura

Chiara Saraceno

La dimensione di genere nell'analisi del welfare

e nelle proposte di riforma

113

Maddalena Cannito
Congedi parentali e paternità:
ambivalenze delle politiche tra Italia ed Europa 131

Matteo Luppi
Coinvolgimento familiare e politiche
per la non autosufficienza:
modelli di defamilizzazione in Europa 151

Silvia Pilutti, Giuseppe Costa, Angelo d'Errico e Roberto Di Monaco
L'Health Equity Audit per un welfare equilibrato:
dalle disuguaglianze sociali e di genere
alle capacità di controllo sulla salute 173

Diritto all'autonomia

Marianna Filandri
Autonome ma prudenti. Differenze di genere
nell'autonomia abitativa dei giovani single in Europa 195

Alessandro Martelli
Genere e politiche di lotta alla povertà.
Una riflessione sulle misure di reddito minimo 213

Maria Gigliola Toniollo
Un welfare italiano che non discrimini
per orientamento sessuale e identità di genere 233

ATTUALITÀ

La via italiana dell'alternanza scuola-lavoro

Ruggero Cefalo
Diventare «duali»? Struttura e riforme
dei sistemi Vet in Italia e Germania 251

Nicola Giannelli e Vittorio Sergi
L'alternanza scuola-lavoro come politica
di incremento della occupabilità? 269

<i>Francesco Sinopoli</i> La versione italiana dell'alternanza scuola-lavoro ha fallito. Riflettiamo su un nuovo modello di integrazione	289
--	-----

DIBATTITO

Il Bes e il rapporto tra benessere e politiche

Istat, *Rapporto Bes 2017*, Roma, 2017

<i>Giovanni B. Sgritta</i> La politica del dato: la misura del benessere equo e sostenibile	303
--	-----

<i>Alessandro Rosina e Sergio Sorigi</i> Benessere, demografia e futuro	321
--	-----

APPROFONDIMENTO

<i>Micol Bronzini</i> Promuovere l'attivazione e l'inclusione attraverso l'abitare. L'esperienza di un progetto di autocostruzione	337
--	-----

<i>English Abstracts</i>	355
--------------------------	-----

<i>Le autrici e gli autori</i>	365
--------------------------------	-----

TEMA

Genere e diritti sociali

a cura di Cristina Solera e Emmanuele Pavolini

Un percorso di genere sui diritti sociali in Italia.

Nota introduttiva

Cristina Solera e Emmanuele Pavolini

Come noto, nella storia del pensiero occidentale e nelle scienze umane per lungo tempo l'appartenenza e le differenze di genere sono state assenti: non nominate, trascurate nelle analisi, date per scontate. È a partire dagli anni settanta che il concetto di genere entra in scena e inizia a contaminare il lessico, gli apparati teorici, gli oggetti di studio utilizzati fino a quel momento (Di Cori, 1987; Piccone Stella e Saraceno, 1996). Pur con tutte le sue articolazioni interne, anche sotto alcuni aspetti in contesa tra di loro, il concetto di genere parte dalla premessa che «quando parliamo di “genere” non stiamo parlando di semplici differenze o di categorie fissate una volta per tutte: parliamo di relazioni, di linee di confine, di pratiche, di identità e di immagini attivamente create nel corso di processi sociali; si tratta di qualcosa che emerge in specifiche circostanze storiche, modella la vita delle persone in maniera profonda e spesso contraddittoria, ed è soggetto al conflitto e al cambiamento storico» (Scott, 2013, p. 65). Si tratta di un elemento multidimensionale e costitutivo della struttura sociale e, in quanto tale, strettamente legato alla distribuzione di potere e risorse. Secondo Risman (2004; Risman e Davis, 2013), il genere può essere definito una struttura sociale che differenzia opportunità e vincoli in base alla categoria del sesso. Ciò ha conseguenze a tre diversi livelli: a livello individuale, per lo sviluppo di sé in quanto maschi o femmine; durante l'interazione, perché uomini e donne si confrontano a partire da aspettative culturali diverse; a livello istituzionale nella misura in cui la regolazione della distribuzione delle risorse e dei beni materiali è esplicitamente o implicitamente specifica per genere. Anche secondo Connell (2002) diversi domini interagiscono per formare l'ordine di genere di una società: relazioni di produzione, potere, relazioni emotive e relazioni simboliche. Adottare una prospettiva di genere nell'analisi storico-sociale significa appunto analizzare questi diversi livelli di funzionamento e la loro interazione.

L'attenzione sulle modalità con cui il genere opera come struttura o ordine sociale è stata fondamentale per catturare la natura non neutrale delle politiche sociali e dei diritti e delle pratiche di cittadinanza sottostanti. Le varie studioshe che costituiscono il cosiddetto filone del

Gendering Welfare States (dal titolo del famoso libro di Sainsbury, 1994) hanno evidenziato come uno dei grandi assunti alla base dello sviluppo dei programmi di welfare e più in generale dell'assetto di *political economy* del dopoguerra – quello che Lewis (1992) chiama il *family wage system* o Crouch (1999) il *mid-century compromise* – sia stato un modello di famiglia basato su una forte divisione del lavoro tra uomo e donna, con l'uomo principale o unico percettore di reddito, e la donna principale, o unica, responsabile del lavoro familiare. A fronte dei cambiamenti innegabili avvenuti a partire dagli anni settanta nella famiglia (non più stabile e non più con una donna poco attiva nel mercato del lavoro) e nell'economia (sempre più terziarizzata, con aumento di disoccupazione e incertezze contrattuali e salariali), ma anche e a fronte delle consapevolezze femministe che via via hanno penetrato il dibattito accademico e politico, il diverso venir meno di tale assunto ha segnato in modo importante le trasformazioni di tali programmi di welfare e del complessivo assetto post-fordista (Esping-Andersen, 1990, 1999).

Pur con tutte le sue articolazioni interne, a volte contrastanti, il filone del *gendering welfare states* ha contribuito in vario modo a questo processo di svelamento e di riconfigurazione. Innanzitutto ha mostrato come oltre alla dipendenza dal reddito vi è quella dal lavoro domestico e di cura e che riconoscere solo la prima ha significato a lungo, e in molti casi tuttora significa, un accesso ai diritti sociali differente per uomini e donne: le donne prevalentemente sotto forma di diritti «derivati», in virtù del loro status di mogli, dipendenti dal reddito da mercato e i benefici associati del marito. Inoltre, e interconnesso, ha portato ad una tematizzazione diversa della nozione sia di cittadinanza che di lavoro. Questi studi hanno infatti messo innanzitutto in evidenza la questione della cura, rivendicando l'accezione di lavoro anche a quello svolto in modo gratuito per la famiglia, al contempo criticandone l'attribuzione «naturale» o «vocazionale» alle donne (Leira, 1992; Kittay, 1999).

La messa a fuoco del lavoro di cura come necessario ha aperto due distinti dibattiti e filoni di ricerca.

Il primo ha riguardato l'attività di cura quale fondamento autonomo di diritti di cittadinanza sociale, alla pari del lavoro remunerato (Knijn e Kremer, 1997; Fraser, 1994). È stato così messo in discussione l'impianto esclusivamente lavoristico della concezione della cittadinanza sociale, proponendo di includervi non solo il diritto al lavoro, ma anche al tempo e alla cura, data o ricevuta. Come varie studiose argo-

mentano, se tali diritti non vengono posti in antagonismo e separati per genere ma tematizzati e praticati come diritti sia di uomini che di donne, ossia se si promuove nelle parole di Fraser (1994) l'*universal caregiver model*, in quelle di Crompton (2006) e Gornick e Meyers (2003) il *dual earner-dual carer model*, di Orloff (2006) il *citizen worker-carer model*, si può superare la storica tensione tra prospettiva della cura e prospettiva dell'occupazione, tra politiche di welfare «maternaliste» e «paternaliste», tra differenza e uguaglianza, tensione che ha attraversato anche il pensiero e l'azione femminista (Gaiaschi, 2014).

Il secondo filone di ricerca sviluppatosi a partire dalla messa a fuoco della cura ha riguardato il modo in cui i diversi regimi di welfare affrontano i bisogni di cura, sia riconoscendo tempo e denaro a chi la presta (congedi), sia spostandone una parte più o meno grande dalla famiglia ai servizi pubblici, o al mercato. Questo secondo filone di ricerca ha contribuito in modo specifico ad arricchire le analisi dei sistemi di welfare (Naldini, 2011, 2006).

Infine, nel fare emergere dall'invisibilità il lavoro domestico e di cura tipicamente svolto dalle donne in modo gratuito dentro la rete familiare, il filone di studi del *gendering welfare states* ha posto al centro dell'analisi la famiglia: come istituzione che produce e ridistribuisce benessere alla pari e in relazione col mercato e con lo Stato, quale istituzione che si basa su precisi assunti e funzionamenti di relazioni di genere ma anche di relazioni intergenerazionali (Naldini e Saraceno, 2011). E nuove nozioni e direzioni di analisi, in interazione o sostituzione con quelle classiche, sono state proposte. Come ad esempio il binomio familizzazione/de-familizzazione (McLaughlin e Glendinning, 1994; Leitner, 2003; Saraceno, 2010), che, al pari di mercificazione/de-mercificazione ma riferito alla famiglia invece che al mercato, indicherebbe i termini e le condizioni entro cui la soddisfazione di alcuni bisogni è affidata alla famiglia o invece più o meno parzialmente assunta come responsabilità pubblica, e come ciò si interseca con i modelli e i rapporti di genere. Familizzazione e de-familizzazione, infatti, riguardano sia la modalità di soddisfacimento dei bisogni sia i soggetti chiamati a farlo. Per analizzare le disuguaglianze sociali e il ruolo delle politiche, non si può dunque valutare solo la misura e il modo in cui uno Stato sociale garantisce autonomia e benessere indipendentemente dalla posizione della persona all'interno del mercato del lavoro, ma anche della famiglia. Tale valutazione, tematizzata lungo la linea «de-familizzazione/familismo sostenuto/familismo by default» (Saraceno e Keck, 2011), è in stretta relazione al modo in cui è stato risolto il

RPS

Cristina Solera e Emanuele Pavolini

problema della cura, alla sua distribuzione non solo tra i sessi ma anche tra le generazioni, e non solo dentro la famiglia, ma tra mercato, famiglia e Stato. La misura in cui le politiche attivate di sostegno alla cura e alla conciliazione famiglia-lavoro puntano più su servizi, congedi o trasferimenti, sono indirizzate alle donne o agli uomini, sono generose e universali oppure selettive, sulla base del reddito o della categoria occupazionale, ha implicazioni sia sulle disuguaglianze di genere che su quelle di classe (Crompton e Scott, 2002; Solera, 2009). E il cerchio si chiude.

Facendo tesoro di questa storia di svelamenti e di nuove concettualizzazioni e nuovi fuochi d'analisi, la sezione monografica di questo numero della «Rivista delle Politiche Sociali» esplora vari aspetti del welfare state italiano, mostrando e riflettendo sulle sue connotazioni e implicazioni di genere. Lo fa attraverso tre blocchi di contributi, ognuno dei quali si concentra su uno dei nodi sollevati dal dibattito su genere e welfare. Il primo blocco si rivolge al nodo del diritto al lavoro, quello retribuito, come canale di indipendenza delle donne (e degli uomini), che per essere raggiunta richiede innanzitutto politiche di sostegno alla conciliazione, in primis grazie l'«esternalizzazione» della cura con generosi e diffusi servizi di qualità per la prima infanzia. Il secondo blocco di contributi guarda al nodo del diritto alla cura, sia data che ricevuta, e sia per donne che per uomini. Il terzo blocco, sul diritto all'autonomia e alla diversità, sposta l'attenzione dalla questione della conciliazione e della cura per ragionare sui rischi di povertà (la cui struttura di genere è connessa alla questione della conciliazione e della cura ma non solo), o per concentrarsi su un'altra fase del corso di vita (non quella del metter su famiglia, ma del diventare adulti, «defamiliarizzandosi» attraverso l'acquisizione di una autonomia abitativa) o su altri tipi di famiglia (come la famiglia omogenitoriale).

Aprono il primo blocco, sul diritto al lavoro, Migliavacca e Naldini, che effettuano uno studio comparativo fra i modelli di bilanciamento famiglia-lavoro in 4 paesi: Australia, Stati Uniti, Giappone e Italia. Il confronto è interessante perché mostra accoppiamenti diversi a seconda delle dimensioni analizzate. Se si guarda infatti a fecondità, partecipazione femminile al mercato del lavoro e alla loro relazione, Giappone e Italia spiccano per una bassissima fecondità e una relazione di segno negativo (o incongruente) con l'occupazione femminile. Rispetto ad Australia e Stati Uniti, in questi paesi alla maggior partecipazione delle donne al mercato del lavoro non hanno corrisposto altrettanti adeguati cambiamenti «di genere», soprattutto all'interno

della sfera familiare, cosicché le donne non sostenute dai mariti-padri nel lavoro familiare sembrano avere risposto riducendo il numero di figli o non facendone affatto. Laddove alcune «nuove» politiche a sostegno della famiglia sono state introdotte, come nel caso giapponese, con un raddoppiamento della spesa su congedi e servizi e su assegni famigliari, queste hanno contribuito a sostenere la maggiore partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, senza però riuscire a impedire la caduta della fecondità. Tuttavia, se si sposta lo sguardo sulle traiettorie di cambiamento delle politiche sociali nel corso degli ultimi anni, gli accoppiamenti si attenuano. Rispetto agli Stati Uniti, l'Australia sembra aver intrapreso un maggior investimento pubblico nelle politiche familiari. Rispetto all'Italia, il Giappone si è distinto per una consistente crescita dei tassi di partecipazione femminile, sostenuti anche da un maggior investimento sui trasferimenti monetari nei confronti delle famiglie con figli. L'Italia emerge invece come un paese che, seppure comparativamente e storicamente abbia conosciuto una rivoluzione di genere di più ampia portata del Giappone, è restato immobile, senza segnali di inversioni di tendenza, tanto sul fronte del segno del rapporto tra occupazione e fecondità, quanto sul fronte delle politiche destinate alle famiglie.

Se il saggio di Migliavacca e Naldini offre una cornice comparativa internazionale al caso italiano, i tre seguenti saggi del primo blocco si concentrano su diversi aspetti del caso italiano. In particolare, Santero e Solera si occupano della transizione alla genitorialità delle donne migranti che lavorano in Italia, mostrando con i dati Istat dell'indagine campionaria sulle nascite che le neo-madri straniere hanno rischi di esclusione dal mercato del lavoro più elevati delle neo-madri italiane, pure quando parimenti istruite, sia per la più frequente presenza di contratti irregolari o a tempo determinato pre-gravidanza, sia per la dequalificazione o il non riconoscimento formale del proprio titolo di studio. Come le interviste qualitative alle madri migranti, alcune anche longitudinali, mettono in luce, il loro ingresso e la loro permanenza nel mercato del lavoro sono legate a vincoli strutturali e istituzionali e anche a modelli culturali, il cui intreccio è complesso e dà vita ad una molteplicità di effetti, anche di tipo inatteso. La più frequente collocazione marginale sul mercato del lavoro delle migranti, il loro conseguente più limitato accesso alle misure di conciliazione e la debolezza delle reti famigliari (che spesso, per via delle restrittive leggi sui ricongiungimenti famigliari, sono lontane) in alcuni casi tendono a rafforzare modelli di genere tradizionali e il ruolo della cura materna, men-

tre in altri tendono a indebolirli, spingendo i padri ad una maggiore partecipazione alle attività di cura. I saggi di Neri e di Martino spostano l'attenzione dalle pratiche e dall'intreccio fra pratiche e politiche a queste ultime. Neri analizza una delle principali (e potenzialmente «storiche») riforme italiane nel campo della prima infanzia. Il recente decreto 65 contiene, infatti, al suo interno le potenzialità per superare la fine della condizione di residualità dei servizi per la prima infanzia in larghe parti d'Italia, favorendo invece un processo di progressiva istituzionalizzazione di questi servizi all'interno del nostro sistema educativo e di welfare, importante non solo per sostenere l'occupazione femminile ma anche lo sviluppo cognitivo dei bambini e la non trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze. Tuttavia, l'autore sottolinea come vi siano una serie di criticità tali da mettere in dubbio che tale obiettivo quantitativo (in termini di copertura) e qualitativo possa essere raggiunto nel medio periodo. Soprattutto per le difficoltà dei comuni ai cambiamenti nel contratto di lavoro di coloro che operano nel settore, il rischio è che si delinei un trade-off fra qualità delle prestazioni e livello di copertura. Martino punta invece l'attenzione sulle recenti riforme in campo di congedi e trasferimenti monetari, quali l'introduzione del *Bonus Infanzia* e del congedo obbligatorio di paternità nella legge 92/2012. Attraverso un'analisi preliminare dei microdati Inps, l'autrice di nuovo ci mostra un caso italiano più caratterizzato da ombre che da luci, dove l'intento dichiarato di sostenere l'occupazione femminile, e di farlo attraverso una maggiore condivisione di genere delle responsabilità di cura, fatica ad essere realizzato, anche per alcune scelte di policy specifiche, quali il vincolare il sussidio per le spese di cura dei figli alla rinuncia del congedo parentale, così come avviene nel caso del *Bonus Infanzia*, o fissare in modo temporalmente troppo restrittivo il congedo obbligatorio di paternità. Con il fuoco sui congedi, ivi compresi quelli di paternità, il saggio di Martino fa da ponte al secondo blocco di questo numero speciale, quello che riflette sul diritto al tempo e alla cura. Apre questa seconda parte il saggio di Saraceno che, ripercorrendo come il genere sia stato incorporato nelle analisi scientifiche dei sistemi di welfare e diversamente assunto o declinato nelle recenti proposte di riforma, mostra che a tutt'oggi non decolla una visione più allargata di cittadinanza, invece auspicata dal filone *gendering welfare states*. In particolare, il saggio mette bene in luce come molti degli approcci attuali, anche quando considerati fra i più innovativi, quale quello dell'investimento sociale, mantengano di fondo un approccio lavoristico che, concentrandosi

sulla dimensione della conciliazione e della necessità di sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro piuttosto che sulle dimensioni del riequilibrio nel lavoro familiare tra uomini e donne e del valore umano e sociale del lavoro di cura, mal si presta alla promozione e valorizzazione delle parità di genere. Cannito prosegue e integra le riflessioni di Saraceno, facendo emergere le ambivalenze e implicazioni del discorso europeo e italiano sulla conciliazione e sui congedi parentali. Dominato dal paradigma dell'attivazione, di cui anche l'approccio dell'investimento sociale ne è una espressione, esso ha oscurato una discussione sulle pratiche e sui modi in cui si concepisce la cura e il lavoro e la loro distribuzione di genere e su come queste abbiano conseguenze sulla costruzione dei modelli di femminilità e di maternità, nonché di maschilità e di paternità. Il diritto non solo al lavoro ma anche alla cura è un diritto che, se esteso agli uomini, permette alle donne di lavorare (nel mercato) e agli uomini di non solo lavorare (nel mercato). Se vi sono numerose ombre nei tentativi di innovazione a livello europeo, il quadro italiano appare ancora più complesso e problematico. Cannito evidenzia che la normativa sui congedi parentali e di paternità, soggetta di anno in anno a cambiamenti, porti a trattamenti diversi per uomini e donne diventati genitori in momenti differenti e non garantisce continuità nei diritti. Inoltre, prevedendo un congedo obbligatorio di paternità solo di pochi giorni e senza nessuna sanzione in caso di mancato utilizzo, e non innalzando il pagamento di quello parentale (ora al 30% dello stipendio), non spinge ad un effettivo coinvolgimento paterno. Il saggio mostra, però, alcune direzioni verso cui cercare di indirizzare il modello italiano, citando una serie di nuove politiche sviluppate in Nord Europa.

Il diritto al tempo e alla cura, in una società che invecchia, non riguarda però soltanto i minori, ma abbraccia sempre più gli anziani e le persone con problemi di salute. Rispettivamente i saggi di Luppi e di Pilutti e colleghi focalizzano l'attenzione su questi due fenomeni. Luppi si concentra sul recente periodo di riforme di interventi nei casi di non autosufficienza degli anziani innescato dal progressivo invecchiamento della popolazione e dai vincoli finanziari aggravati dalla recente crisi economica e inquadra il caso italiano in un confronto comparato di 14 paesi europei. Attraverso un'analisi cluster, l'autore mette in luce come i paesi europei siano collocabili lungo un continuum familizzazione/defamilizzazione dei compiti di cura, che parte dal Sud ed Est Europa ed arriva fino ai paesi scandinavi, e che il coinvolgimento familiare in termini di cure informali vada di pari passo con

RPS

Cristina Solera e Emanuele Pavolini

l'assenza o la riduzione della responsabilità pubblica. Allo stesso tempo, rispetto a precedenti studi sul tema, Luppi mostra come si stia verificando una relativa convergenza fra due modelli di familismo, quello «per default», tipico del Sud Europa, e quello «supportato», proprio di paesi quali la Germania: sia un limitato finanziamento in termini assoluti e pro-capite che un suo orientamento verso trasferimenti monetari piuttosto che *in-kind -supported familism* hanno l'effetto di aumentare il livello di coinvolgimento familiare, tanto in termini di reddito quanto di tempo. L'assenza di politiche familiari forti o la presenza di forme di familismo «sostenuto» non sono neutrali rispetto al genere, dato che la cura agli anziani è prettamente femminile, e che sono le donne, grazie alla loro prospettiva di vita più lunga, a essere maggiormente esposte ad affrontare la non-autosufficienza in assenza del sostegno del partner. Nel loro saggio su disuguaglianze di genere e salute, Pilutti, Costa, d'Errico e Di Monaco si concentrano invece su un fenomeno molto importante e finora poco esplorato: le capacità di controllo che uomini e donne riescono a esercitare sulla propria salute. In particolare il saggio illustra come la persistenza delle disuguaglianze di salute derivi da limiti di conoscenza o insufficienza delle politiche, nonché dalla riproposizione di relazioni asimmetriche di potere e di modelli culturali tradizionali, resistenti al cambiamento anche delle politiche. In altri termini, le differenze di genere nella salute non dipendono solo dal fatto che donne e uomini svolgono lavori differenti, partecipano alla vita sociale e familiare con contributi differenti, ma occorre comprendere quando e come la diversità di genere si traduca in disuguaglianza, qual è l'intensità dello svantaggio e chi diventa il soggetto a rischio. Per questo, gli autori auspicano la diffusione di strumenti di Health Equity Audit di genere, utili per coinvolgere operatori e utenti, e in grado di identificare in modo relativamente circostanziato bisogni e richieste di intervento.

Il terzo e ultimo blocco, relativo al diritto all'autonomia e alla diversità, si apre con il saggio di Filandri che, attraverso dati Eu-Silc su 31 paesi, studia l'effetto dell'occupazione femminile e della generosità del welfare e dei sussidi di disoccupazione sulle differenze di genere nella probabilità dei giovani di acquisire l'autonomia abitativa come single. Poiché spesso i giovani all'inizio della loro carriera lavorativa guadagnano poco e hanno carriere intermittenti, possono decidere di posticipare l'uscita da casa. Lo studio mostra come in generale ed in maniere apparentemente sorprendente, le giovani, in molti altri campi più

avverse al rischio, abbiano una minore probabilità di posticipare rispetto agli uomini. Tale differenza di genere può essere ricondotta almeno in parte ad alcune caratteristiche del contesto macro. All'aumentare del tasso di occupazione e della spesa sociale per i sussidi di disoccupazione si osserva infatti un aumento della probabilità delle donne di essere indipendenti da single rispetto agli uomini. Le donne non sarebbero in sé meno avverse al rischio degli uomini, bensì maggiormente autonome quando il contesto delle opportunità di lavoro e il sistema di protezione sociale offre loro più favorevoli condizioni per diventarlo. Segue il saggio di Martelli che affronta il tema delle politiche di contrasto della povertà in un'ottica di genere focalizzandosi sulle recenti riforme, quelle dell'introduzione della Sia e Rei, che prevedono l'erogazione di un contributo economico condizionato alla partecipazione ad un progetto di inclusione attiva. Ciò che emerge è che non vi sia ancora in Italia un'adeguata considerazione dei meccanismi di genere dietro la caduta e la permanenza nella povertà, e nemmeno una sistematica strategia nella fasi di disegno, implementazione e monitoraggio delle politiche.

Chiude questo terzo blocco un contributo di Toniollo che, ricordandoci l'assunto spesso eterosessuale delle analisi sociologiche, incluse quelle sul welfare e la famiglia, allarga la prospettiva, guardando ai diritti (o mancati diritti) di gay e lesbiche e delle loro famiglie e bambini. In particolare Toniollo sviluppa una riflessione sulla legge sulle Unioni civili del maggio del 2016, che ha rappresentato un passo importante verso la parità. Si sottolinea come tale normativa, pur non prevedendo l'accesso al matrimonio e il riconoscimento della filiazione per le coppie di persone dello stesso sesso, consente l'estensione di tutta una serie di prestazioni di welfare, dalla pensione di reversibilità estensibile al diritto ad essere accompagnati e a condividere diritti e responsabilità nei luoghi di cura. Siamo comunque ancora lontani, conclude l'autrice, dai pieni diritti civili e sociali per gay, lesbiche, intersex e trans, che andrebbero promossi e tutelati sul piano formale legislativo e su quello delle effettive politiche di welfare, attraverso ad esempio l'avvio o il rafforzamento di servizi quali i consultori familiari o di assistenza sociale fino agli interventi in ambito scolastico.

RPS

Cristina Solera e Emanuele Pavolini

Riferimenti bibliografici

- Connell R.W., 2002, *Gender*, Polity, Cambridge.
- Crompton R., 2006, *Employment and the Family: the Reconfiguration of Work and Family Life in Contemporary Societies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Crompton R. e Scott J. (a cura di), 2002, *Renewing Class Analysis*, Blackwell, Oxford.
- Crouch C., 1999, *Social Change in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Di Cori P., 1987, *Dalla storia delle donne alla storia di genere*, «Rivista di storia contemporanea», n. 4, pp. 548-559.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Fraser N., 1994, *After the Family Wage*, «Political Theory», vol. 22, pp. 591-618.
- Gaiaschi C., 2014, *Oltre il modello dual earner-dual carer: dalla conciliazione condivisa per tutt* alla conciliazione condivisa fra tutt**, «About gender», vol. 3, n. 6, pp. 1-24.
- Gornick J.C. e Meyers M.K., 2003, *Families That Work: Policies For Reconciling Parenthood And Employment*, Sage, New York.
- Kittay E.F., 1999, *Love's Labor: Essay on Women, Equality and Dependency*, Routledge, New York.
- Knijff T. e Kremer M., 1997, *Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Toward Inclusive Citizenship*, «Social Politics», vol. 4, n. 3, pp. 328-361.
- Leira A., 1992, *Welfare States and working mothers. The Scandinavian experience*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Leitner S., 2003, *Varieties of Familialism. The Caring Function of the Family in Comparative Perspective*, «European Societies», vol. 5, n. 4, pp. 353-375.
- Lewis J., 2002, *Gender and Welfare State Change*, «European Societies», vol. 4, n. 4, pp. 331-357.
- McLaughlin E. e Glendinning C., 1994, *Paying for Care in Europe: Is There a Feminist Approach?*, in Hantrais L. e Morgan S. (a cura di), *Family Policy and the Welfare of Women*, Cross-National Research Papers, 3rd series, 3, European Research Centre, University of Loughborough.
- Naldini M. (a cura di), 2011, *Gender and Welfare State. A Feminist Debate*, «Sociologica», n. 1.
- Naldini M., 2006, *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma.
- Naldini M. e Saraceno C., 2011, *Conciliare famiglia e lavoro: vecchi e nuovi patti tra i sessi e tra le generazioni*, il Mulino, Bologna.
- Orloff A.S., 2006, *Farewell to Maternalism? State Policies and Mothers' Employment*,

- in Levy J. (a cura di), *The State after Statism, The state after statism: new state activities in the age of liberalization*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Piccone Stella S. e Saraceno C., 1996, *Introduzione. La storia di un concetto e di un dibattito*, in Piccone Stella S. e Saraceno C. (a cura di), *Genere La costruzione sociale del femminile e del maschile*, il Mulino, Bologna.
- Risman B.J., 2004, *Gender as a Social Structure: Theory Wrestling with Activism*, «Gender and Society», vol. 18, n. 4, pp. 429-450.
- Risman B.J. e Davis G., 2013, *From Sex Roles to Gender Structure*, «Current Sociology Review», vol. 61, n. 5-6, pp. 733-755.
- Sainsbury D. (a cura di), 1994, *Gendering Welfare States*, Sage, Londra.
- Saraceno C., 2010, *Social Inequalities in Facing Old-Age Dependency: A Bi-generational Perspective*, «Journal of European Social Policy», vol. 20, n. 1, pp. 1-13.
- Saraceno C. e Keck W., 2011, *Towards an Integrated Approach for the Analysis of Gender Equity in Policies Supporting Paid Work and Care Responsibilities*, «Demographic Research», n. 25, pp. 371-406.
- Scott J.W., 2013, *Il «genere»: un'utile categoria di analisi storica*, in Fazio I. (a cura di), *Genere, politica, storia*, Viella, Roma.
- Solera C., 2009, *Women in And Out of Paid Work: Changes Across Generations in Italy and Britain*, Policy Press, Bristol.

RPS

Cristina Solera e Emmanuele Pavolini

Diritto al lavoro

Tra famiglia e lavoro, quattro sistemi a confronto. I casi di Australia, Stati Uniti, Italia e Giappone

Mauro Migliavacca e Manuela Naldini

Nel corso degli ultimi decenni, dall'Europa, agli Stati Uniti, all'Asia, all'Oceania, si è assistito, ad un progressivo avvicinamento dei corsi di vita delle donne e degli uomini, soprattutto per i cambiamenti sul versante occupazionale delle donne e per la convergenza verso percorsi di lavoro sempre più instabili

e precari. Utilizzando le informazioni contenute nei principali database internazionali, l'articolo si propone di analizzare gli aspetti di convergenza (o mancata convergenza) in Italia, Giappone, Stati Uniti e Australia, proponendo una lettura incrociata per identificare specifiche similarità e differenze e contribuire al dibattito in corso.

RPS

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi decenni l'intreccio tra trasformazioni socio-economiche e trasformazioni politico-culturali ha determinato importanti cambiamenti nelle relazioni di genere, e nelle dinamiche demografiche e familiari, incidendo in maniera rilevante sul rapporto tra famiglia e lavoro.

Più nello specifico l'aumentata partecipazione femminile al mercato del lavoro, unitamente all'allungamento della vita, alla consistente e persistente caduta della fecondità e all'emersione di una pluralità di forme e di modelli di vita familiari, ha trasformato e in alcuni casi «ribaltato» posizioni di genere storicamente definite, tanto da far parlare di «rivoluzione». Al contempo però diversi studiosi (Esping-Andersen, 2009; Gerson, 2010) hanno coniato il termine di «rivoluzione incompiuta» mettendo in evidenza come ai rilevanti cambiamenti nei comportamenti femminili (in particolare quelli che hanno interessato il mercato del lavoro) non sono corrisposti conseguenti cambiamenti sul versante maschile (soprattutto per quanto riguarda i ruoli familiari) o quando sono avvenuti sono stati solo parziali e circoscritti a gruppi specifici di popolazione, tipicamente quelli ad alta istruzione. Si parla di «rivoluzione incompiuta» anche con riferimento alla refrattarietà

delle istituzioni e dei modelli organizzativi del lavoro ad adeguarsi e a sostenere i cambiamenti in atto.

In linea con questo dibattito, il presente articolo si propone di indagare lo stato della «rivoluzione incompiuta» in quattro paesi appartenenti a diverse aree geografiche e caratterizzati da trasformazioni demografiche e lavorative e da sistemi di welfare per certi versi simili e per altri differenti, ovvero: Stati Uniti, Australia, Giappone e Italia. Il saggio si propone di indagare in particolare quattro dimensioni cruciali in cui si giocano similarità e differenze: ossia la fecondità (decisamente più bassa in Italia e in Giappone rispetto a Stati Uniti e Australia), la partecipazione femminile al mercato del lavoro (storicamente più alta negli Stati Uniti e in Australia, più bassa in Italia e in Giappone), la complessiva equità di genere, sia nella sfera pubblica che in quella privata (più alta negli Stati Uniti e in Australia, più bassa in Giappone e in Italia), e i sistemi di welfare (di stampo liberale negli Stati Uniti e in Australia, di stampo corporativo e «familista» in Italia e in Giappone). Come una vasta letteratura mette in evidenza, queste quattro dimensioni sono fortemente intrecciate tra di loro. Differenti tassi di occupazione e di fecondità sono connessi a differenti gradi e tipi di equità di genere, dentro e fuori le mura domestiche e a diversi gradi e tipi di investimenti delle politiche sociali.

I quattro casi¹ selezionati sono meritevoli di attenzione anche perché, pur essendo tutti e quattro i paesi accomunati dal fatto che la cura (non sanitaria) e in primo luogo le responsabilità di cura e di accudimento dei figli sono spesso considerate come una questione privata (Craig e Mullan, 2010; Collins, 2015), e quindi nei suddetti paesi non viene sostenuta né incentivata in maniera specifica la partecipazione né delle madri al lavoro retribuito né dei padri al lavoro non retribuito, si realizzano esiti molto diversi nel binomio occupazione-fecondità, con Italia e Giappone paesi sia a bassa natalità che a bassa partecipazione e Australia e Stati Uniti che si distinguono per alta fecondità e alta partecipazione. Non solo: a differenza dei paesi di area «famili-

¹ Avendo deciso di sviluppare l'analisi a partire dalle dinamiche che hanno interessato fecondità e partecipazione nel mercato del lavoro, il saggio focalizza l'attenzione sulle configurazioni familiari in cui sono presenti figli piccoli, consapevoli del fatto che questo rappresenta solo una parte, seppur rilevante, del carico di cura che può in modo minore o maggiore gravare sulle famiglie (Naldini e Saraceno, 2011).

sta», nei paesi dell'area liberale le asimmetrie di genere risultano meno marcate sia sul versante del lavoro retribuito che su quello del lavoro non retribuito, per la maggiore partecipazione degli uomini al lavoro di cura.

Utilizzando le informazioni provenienti dalle principali basi dati internazionali relative alle quattro dimensioni individuate, ossia al mercato del lavoro, ad alcuni trend demografici e familiari, a indicatori di equità di genere e ad alcuni dati di policy, il presente articolo ricostruisce in modo sincronico e diacronico il profilo dei quattro paesi, provando a individuare possibili nessi tra la diversa correlazione tra partecipazione femminile al mercato del lavoro e fecondità e il diverso grado e tipo di «rivoluzione incompiuta», ossia di bilanciamento tra comportamenti femminili e maschili e le risposte istituzionali.

2. Un quadro teorico per orientarsi (nella comparazione)

Varie teorie hanno cercato di offrire un quadro attraverso il quale orientarsi per affrontare la questione del rapporto tra occupazione e fecondità. Riguardo alla natalità, la questione oggetto del dibattito è stata come spiegare entro un quadro caratterizzato da bassa fecondità la variazione tra paesi a bassa fecondità (come Stati Uniti e Australia) e paesi a bassa-bassa fecondità (come Italia e Giappone), cioè paesi al di sotto di 1,5 figli per donna (Billari e Kohler, 2004). Le prospettive teoriche, anche a seconda del fuoco e della variabile dipendente, tendono a rinviare a due corpus distinti di teorie.

Il primo corpus di spiegazioni può essere ricondotto alle teorie economiche che a livello macro attribuiscono la divisione del lavoro di genere in famiglia e nel mercato del lavoro a fattori quali i cambiamenti strutturali del mercato del lavoro o nei sistemi di istruzione e a livello micro, rifacendosi all'approccio cosiddetto *rational choice*, a partire dalla nota teoria di Becker (1981) – *New Home Economics* – a fattori quali il capitale umano e le risorse relative. A partire da questa prospettiva, fecondità e occupazione sono antagoniste. I figli sono un costo, sia diretto che indiretto (in termini di tempo). Il crescente investimento in capitale umano rende meno conveniente fare figli o porta le donne, soprattutto quelle più istruite, a posticipare l'entrata nella maternità, una decisione che ha ovviamente importanti ricadute anche in termini di natalità (Gustaffson, 2001). Altri autori enfatizzano poi l'importanza dei fattori economici riconducendo la bassa fecondità

alla incertezza legata alla pianificazione del futuro per via di precarietà contrattuale o reddituale (Bernardi e Nazio, 2005).

Il secondo corpus di teorie può essere schematicamente ricondotto a quelle culturaliste, ossia a tutti quegli approcci che partono dall'idea che ciò che pesa di più nella spiegazione dei cambiamenti femminili e di genere sono le trasformazioni nelle norme e nei valori riguardanti gli individui, i rapporti di coppia e il posto dei figli nelle storie di vita individuali e di coppia. In questo quadro la teoria più nota (e forse per questo più criticata) è la cosiddetta teoria della seconda rivoluzione demografica (Lesthaeghe, 1995) secondo la quale si sarebbe assistito a una «svolta culturale» – connessa ai processi di individualizzazione e di secolarizzazione – che avrebbe investito, seppure in maniera e con intensità diversa, tutte le società occidentali a partire dalla metà degli anni sessanta del Novecento. A partire da questa prospettiva quanto più profonda e pervasiva è stata la «svolta» tanto più ampi sono stati i cambiamenti in termini di «nuova» partecipazione delle donne al mercato del lavoro e di riduzione del numero dei figli.

All'interno di questo secondo gruppo di teorie, e in parte in modo indipendente da esse, nella misura in cui si rifanno anche a prospettive «strutturaliste», troviamo anche tutti quegli approcci che adottano una prospettiva di genere (Risman, 2004). Tra le prospettive di genere troviamo in particolare due orientamenti teorici che sembrano particolarmente utili per spiegare le dinamiche di variazione tra paesi nel rapporto tra occupazione e fecondità (Oláh, 2014). Il primo, a cui abbiamo già accennato, è quello che possiamo ricondurre ai sostenitori della tesi della rivoluzione «incompiuta» (Gerson, 2010; Esping-Andersen, 2009; Goldscheider e al., 2010), che sottolineano come le donne (in particolare le madri) abbiano profondamente cambiato la loro modalità di partecipazione al mercato del lavoro e al procacciamento del reddito, mentre la divisione del lavoro familiare è cambiata solo in parte, perché sono poco cambiati i comportamenti degli uomini in famiglia e i modelli di genere maschili. Questo approccio sembra suggerire che quanto più gli uomini sono impegnati nella vita familiare e domestica (avvicinandosi ai cambiamenti avvenuti per le donne sul versante lavorativo) tanto più le relazioni di coppia diventano stabili e la fecondità tenderebbe a crescere fino ad attestarsi vicino al livello di sostituzione della popolazione. Quello che è interessante sottolineare è che la «rivoluzione incompiuta» non riguarda tuttavia solo la sfera privata della divisione del lavoro entro la coppia e in famiglia, ma riguarda anche e soprattutto l'organizzazione sociale. A fronte dei cam-

biamenti familiari e in particolare femminili, i posti di lavoro, l'organizzazione dei modelli di cura ed educazione dei bambini nonché il modello esistente di welfare continuano ad assumere il «vecchio» modello di famiglia, un modello che nella maggioranza dei casi non è più né praticabile né desiderato (Gerson, 2010).

Il secondo orientamento utile per la nostra analisi è quello «dell'equità di genere» di Mc Donald (2000) che mette in relazione i cambiamenti familiari, nel caso specifico i comportamenti riproduttivi, nelle società avanzate e post-fordiste, con il genere. Secondo questa prospettiva per spiegare sia l'inversione di tendenza nel rapporto tra occupazione e fecondità dagli anni novanta in poi sia la mancata convergenza tra paesi nel rapporto tra occupazione femminile e tasso di fecondità è rilevante guardare al grado di congruenza tra i cambiamenti che sono avvenuti in alcuni ambiti quali l'istruzione e il mercato del lavoro e i (mancati) cambiamenti in altri ambiti, principalmente all'interno della famiglia, ma anche nell'organizzazione del mondo del lavoro. Pertanto, laddove le donne (istruite) entrano nel mercato del lavoro in massa, ma non si sentono sostenute dai mariti-padri nel lavoro familiare, e non sono sostenute da cambiamenti in altri ambiti o da politiche di conciliazione famiglia-lavoro efficaci, possono rispondere a questo cambiamento riducendo il numero di figli o non facendone affatto.

Il dibattito sul rapporto tra occupazione e fecondità, al di là delle contrapposizioni tra fattori culturali e fattori economici, si è dunque articolato intorno a due questioni centrali: il modo in cui le diverse società capitalistiche avanzate reagiscono ad alcune trasformazioni, come l'aumento dell'istruzione e dell'occupazione femminile, e il modo in cui i vari paesi sostengono il costo dei figli e i cambiamenti nei comportamenti femminili e maschili.

Nella prima direzione rientrano appunto le spiegazioni che mettono in relazione alcuni cambiamenti familiari, nel caso specifico i comportamenti riproduttivi, con la «rivoluzione incompiuta» o con «l'equità di genere» sopra menzionate.

Nella seconda direzione un'attenzione specifica è data ai regimi di policy, in particolare al modo in cui le diverse società sostengono il costo dei figli e la conciliazione tra famiglia e lavoro. Le differenti configurazioni di policy, con particolare attenzione a quelli che sono stati definiti regimi di cura (nelle varianti che queste possono assumere) (Leitner, 2003; Daly e Lewis, 2000; Saraceno e Keck, 2010; Gornick e Meyer, 2009) evidenziano il legame tra modelli di famiglia, modelli di fecondità e modelli di riconciliazione famiglia-lavoro (Naldini e Sara-

RPS

Mauro Migliavacca e Manuela Naldini

ceno, 2011). In special modo, aiutano a spiegare parte della mancata convergenza nei modi di fare famiglia tra paesi e soprattutto a comprendere perché non tutti esibiscano un rapporto positivo, pur ridotto, tra tasso di fecondità e tasso di occupazione femminile. In questo senso sembrano essere cruciali le politiche di conciliazione messe in atto: quanto puntino su servizi, congedi o trasferimenti monetari, quanto siano indirizzate solo alle madri, rinforzando l'idea che la cura e quindi la conciliazione sia una «faccenda femminile», oppure anche ai padri.

Il rapporto tra politiche sociali e comportamenti demografici e riproduttivi è stato un tema oggetto di attenzione almeno negli ultimi tre decenni, sia a causa delle preoccupazioni legate al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione in Europa sia a causa dell'esempio considerato «vincente» dei paesi scandinavi, il cui welfare sembra essere stato in grado di rispondere ai cambiamenti femminili nel mercato del lavoro con politiche che promuovono la parità di genere e sostengono occupazione e fecondità. Tuttavia il rapporto tra politiche sociali e fecondità resta incerto, oltre che complesso (Lappegård, 2014), e il modo in cui i vari paesi sostengono le famiglie con figli varia da paese a paese (Gornick e Meyer, 2009).

Nel prossimo paragrafo, sulla base degli indicatori individuati come rilevanti nel dibattito teorico appena riassunto, affronteremo la questione delle diversità e delle similarità tra i quattro paesi nel sistema famiglia-lavoro, con particolare riguardo a fecondità, occupazione ed equità di genere, mentre nel successivo guarderemo al ruolo delle policy.

3. Fecondità, occupazione ed equità di genere: i quattro paesi a confronto

Come delineato nel paragrafo precedente, la relazione tra i cambiamenti socio-economici, le trasformazioni nei rapporti di genere e gli esiti nelle dinamiche di fecondità possono essere affrontati da diverse prospettive teoriche, a seconda dell'oggetto che di volta in volta si vuole mettere a fuoco o delle domande di ricerca a cui si vuole dare risposta. Nel corso degli ultimi decenni differenti studi hanno messo in evidenza come, a partire dalle analisi dei sistemi di welfare, sia possibile identificare specifici modelli piuttosto che aggregazioni di paesi, con specifiche similarità, non necessariamente contigui geograficamente. Altre analisi hanno affrontato temi simili, evidenziando con-

trapposizioni strutturali tra il modello europeo, quello nord-americano e quello asiatico (Esping-Andersen, 1997, 1999; Dore, 2000; Baldwin, 2009; Alesina, Glaeser e Sacerdote, 2001; Estévez-Abe e Yang, 2016). Altri studi ancora hanno ristretto il campo di analisi mettendo a fuoco le specificità della relazione famiglia-lavoro e identificando specifici modelli. Si pensi al caso italiano (e al modello sud-europeo più in generale) e alla particolare configurazione assunta dalle politiche sociali (Ferrera, 1996; Naldini, 2003; Migliavacca e Leon, 2013) in relazione soprattutto al ruolo giocato dai legami famigliari e alla specificità del modello di «famiglia forte mediterranea» (Reher, 1998; Micheli, 2006; Migliavacca, 2008). Un discorso simile può essere fatto rispetto al Giappone e alla sua tipicità che si sostanzia nella presenza di un radicato «sbilanciamento» di genere (Fukuda, 2007; Peg, 2002; Estévez-Abe e Naldini, 2016). Rispetto a questi due casi non si può non considerare poi l'impatto che ha avuto, nella definizione delle politiche sociali, la presenza della Chiesa cattolica per quanto riguarda l'Italia e l'Europa del Sud (Naldini, 2006) e la presenza del buddismo e del confucianesimo per quanto riguarda il Giappone e l'area asiatica più in generale (Hashimoto, 1992; Esping-Andersen, 1997). Molte sono quindi le riflessioni che analizzano le differenti specificità, e che cercano anche di fare luce sugli esiti connessi al ruolo delle politiche che ruotano attorno all'asse famiglia e lavoro e alle singole caratterizzazioni territoriali in Italia (e nell'Europa del Sud), in Giappone (e in Asia), negli Stati Uniti e in Australia (Saraceno, 2016; Folbre, 2012; Gornick e Sayer, 2011; Craig e Mullan, 2010; Milkaman e Appelbaum, 2013). Sulla base di queste considerazioni, e focalizzando alcune specifiche dinamiche (lavorative e demografiche), è possibile provare a leggere i quattro paesi considerati alla luce delle similarità e delle differenze che li caratterizzano? Può questa lettura dire qualcosa rispetto a quanto la «rivoluzione» di genere nei contesti considerati sia più o meno incompiuta?

Un punto di partenza iniziale va ricercato nelle tendenze demografiche degli ultimi decenni, che mostrano come il progressivo invecchiamento della popolazione (Cotts e Watkins, 1987; Van de Kaa, 1987; Lestaegehe, 1991, 2014) stia colpendo in maniera generalizzata tutte le società industrializzate. Le analisi delle Nazioni Unite hanno segnalato come la quota di popolazione over 60 crescerà nei prossimi decenni con un andamento doppio rispetto a quanto accaduto fino ad ora, portando il sistema di assistenza e di protezione sociale verso una pericolosa condizione di criticità (Nazioni Unite, 2017). In questo senso Italia e Giappone evidenziano una struttura demografica deci-

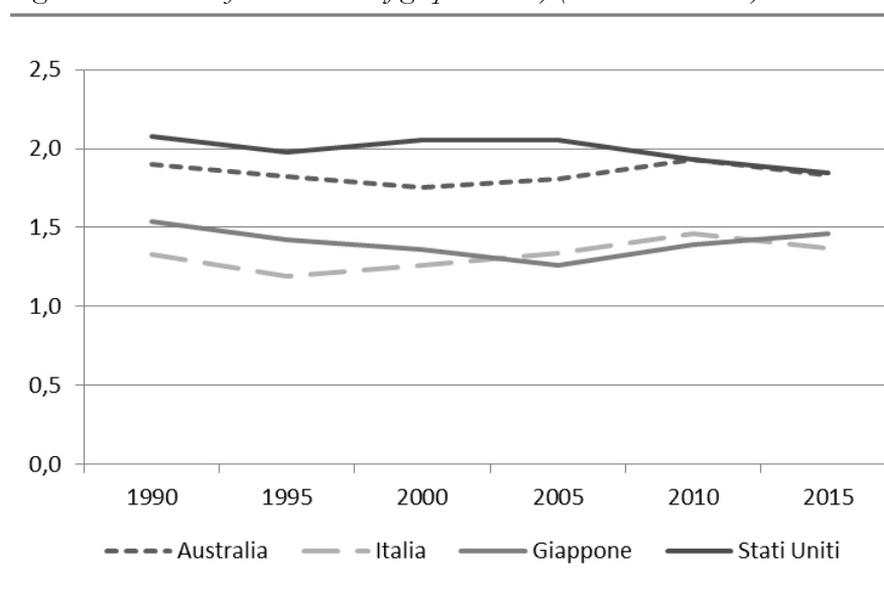
RPS

Mauro Migliavacca e Manuela Naldini

samente più sbilanciata verso la popolazione anziana rispetto ad Australia e Stati Uniti.

Se il dato sulla struttura demografica evidenzia come la crescita della popolazione anziana rappresenti un tema di forte criticità, soprattutto per alcuni paesi, il dato sulla fecondità rappresenta l'altra faccia della medaglia. Le analisi sulla fecondità hanno mostrato come, nel corso degli ultimi decenni, si sia realizzato in tutte le società sviluppate un generale declino che si è attestato a livelli che sono al di sotto del tasso di sostituzione della popolazione. Tuttavia gli andamenti sono stati diversi tra i vari paesi, soprattutto a partire dalla fine degli anni settanta. Billari e Kohler (2004) distinguono a questo proposito tra paesi a bassa fecondità e paesi a bassa-bassa fecondità, cioè al di sotto di 1,5 figli per donna. Osservando il trend di lungo periodo, Stati Uniti e Australia hanno visto un relativo calo di questo dato, soprattutto nel corso degli ultimi anni, attestandosi su un trend di poco inferiore ai due figli per donna. In Italia e in Giappone, paesi a forte tradizione familista, l'andamento è stato differente, attestandosi su valori più bassi, al di sotto di 1,5 figli per donna (cfr. figura 1).

Figura 1 - Tasso di fertilità totale (figli per donna) (anni 1990-2015)



Fonte: World Bank.

In Italia il calo è iniziato almeno un decennio prima mentre in Giappone la forte riduzione è iniziata dalla metà degli anni novanta. Sullo stesso trend il dato relativo all'età media alla nascita del primo figlio, che in Giappone e in Italia è nel 2015 più vicina ai trentadue anni mentre in Australia e soprattutto negli Stati Uniti oscilla tra i trenta e i trentuno. In generale tutti e quattro i paesi considerati sono al di sotto del tasso di sostituzione della popolazione, ma in Italia e in Giappone la crescente e duratura riduzione della fecondità colloca questi paesi tra quelli con il più basso livello di fecondità.

In Italia e in Giappone la combinazione tra aumento della popolazione anziana e riduzione delle nascite si caratterizza dunque per essere particolarmente gravosa se confrontata con l'Australia e con gli Stati Uniti, considerando anche la natura «familista» dei due sistemi di protezione sociale. Se queste prime considerazioni ci rimandano il quadro demografico, è necessario fare un ulteriore passo in avanti per capire come, a partire da questa condizione, si possano determinare differenze nella struttura di genere tali da avvicinare o da allontanare i paesi considerati. Per fare questo occorre guardare cosa è accaduto nel mercato del lavoro, in particolare rispetto al versante femminile, e come il mutamento demografico e le dinamiche occupazionali incidano sulla gestione dei tempi all'interno delle coppie.

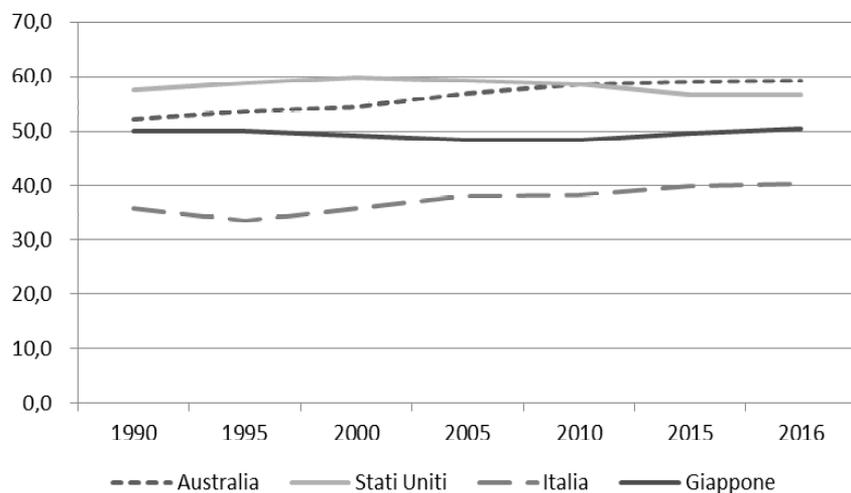
Il trend di crescita del tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, per quanto abbia interessato tutti i paesi industrializzati, ha avuto dinamiche differenti da paese a paese. Tale dato ha infatti sperimentato, nel lungo periodo, una crescita repentina e imponente soprattutto nei paesi dell'Europa mediterranea rispetto a una crescita più lenta, ma consolidata, dei paesi anglosassoni. Relativamente, perché in Australia, per esempio, si è registrata una crescita a partire dal 2000, mentre negli Stati Uniti, dove i tassi di partecipazione sono sempre alti, si è registrata una piccola contrazione. Anche per il Giappone si è registrato un incremento nel trend di crescita a partire dal 2000 e pure in questo caso, sebbene con differenze più ridotte, emerge come la partecipazione femminile al mercato del lavoro avvicini l'Australia e gli Stati Uniti, che nel 2015 registrano un tasso di partecipazione femminile intorno al 70%, rispetto soprattutto all'Italia (cfr. figura 2). Per quanto riguarda il Giappone occorrerà valutare in futuro se la crescita degli ultimi anni rappresenti un elemento transitorio o sia un cambiamento strutturale in quanto sembrerebbe che la crescita della partecipazione femminile non si associ ad altri trend, e permangano differenze profonde di genere in termini di differenze salariali, di qua-

RPS

Mauro Migliavacca e Manuela Naldini

lità del lavoro e di stabilità dei contratti. In linea con le strutture produttive dei paesi industrializzati, una consistente parte della forza lavoro femminile è occupata nel settore maggiormente in crescita negli ultimi decenni, ovvero quello dei servizi. A tal proposito è opportuno segnalare come anche sotto questo aspetto i quattro paesi considerati si caratterizzano per andamenti diversificati, che vedono gli Stati Uniti e l'Australia con una maggior concentrazione di occupati in questo settore, e quindi con un contesto più favorevole per l'occupazione femminile, rispetto all'Italia e al Giappone, dove la struttura produttiva assume caratteri differenti. I dati Ilo del 2016 mostrano come gli occupati nel settore dei servizi fossero rispettivamente il 79,5% negli Stati Uniti e il 77,9 in Australia, contro il 70,9% in Giappone e il 70% in Italia.

Figura 2 - Tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro (totale²) (%; anni 1990-2016)



Fonte: Oecd.

Il passo successivo ci porta a intrecciare le dinamiche occupazionali con gli esiti delle dinamiche riproduttive, esplorando come si caratterizza e differenzia l'equità di genere nei quattro paesi. Per quanto riguarda gli

² Definizione Oecd.

Stati considerati, la particolare struttura dei mercati del lavoro e le matrici politiche e culturali di riferimento spesso li rendono non sempre «aggregabili»³, utilizzando però altri indicatori, come per esempio quelli che interessano le dinamiche di genere, emergono alcune interessanti evidenze. La «nuova» partecipazione femminile al mercato del lavoro, soprattutto quella connessa alla permanenza delle donne nel mercato del lavoro stesso, anche dopo l'arrivo dei figli, ha inciso profondamente sui rapporti di genere, definendo nuove configurazioni nei rapporti che regolano le dinamiche tra famiglia e lavoro (Gerson, 2010; Clawson e Gerstel, 2014). La sostenuta partecipazione femminile non si è però tradotta in una altrettanto consistente riduzione delle differenze di genere. Se è vero che le donne in tutti i paesi hanno acquisito più spazio nella complessiva struttura occupazionale, è oltremodo vero che permangono radicate differenze di genere; differenze che non possono non influire sulle dinamiche che regolano la relazione tra dimensione familiare e dimensione lavorativa. Si pensi al dato sul part-time che spesso interessa soprattutto le donne, non solo in Italia e in Giappone, ma anche in Australia (tabella 1) dove ha rappresentato la via per sostenere la crescita dell'occupazione femminile negli ultimi decenni in un contesto in cui, come risulta da alcune analisi (Craig e Mullan, 2010), la cura e l'educazione dei figli in età prescolare è considerata come una responsabilità privata e genitoriale, anche di più che in Italia e negli Stati Uniti.

Tabella 1 - Quota di occupati part-time (totale⁴) (%; anni 2005-2015)

		2005	2010	2015
Italia	M	5,3	6,3	8,5
	F	28,8	31,0	32,8
Giappone	M	8,8	10,4	12,0
	F	31,7	33,9	36,9
Stati Uniti	M	7,8	8,8	8,4
	F	18,3	18,4	17,4
Australia	M	12,0	13,5	14,2
	F	38,7	38,6	38,0

Fonte: Oecd.

³ Si pensi alla radicata deregolamentazione dei contratti e al basso livello di protezione del lavoro negli Stati Uniti, oppure al mix tra ragioni strutturali e culturali che spiega parte dei bassi tassi di disoccupazione in Giappone e l'opposto andamento in Italia, in particolare per quanto riguarda la disoccupazione giovanile.

⁴ Definizione Oecd.

La partecipazione femminile, per quanto in crescita, è spesso caratterizzata da marcate differenze di genere. A conferma di questa disparità è interessante osservare gli esiti del cosiddetto fenomeno del *glass ceiling* che mette in luce la difficoltà delle donne ad accedere a posizioni apicali in contesti pubblici e privati. Anche in questo caso la differenza tra i paesi presi in considerazione mostra come, oltre che di rivoluzione incompiuta, si possa parlare di differenti «stati» o «livelli» di questa condizione. Il dato relativo al numero di donne presenti nei *board* delle principali imprese quotate in Borsa e il dato relativo al numero di donne impiegate come manager evidenziano come in Italia e soprattutto in Giappone la distanza tra uomini e donne sia ancora lontana dall'essere colmata. Per quanto riguarda le donne presenti nei *board* delle aziende quotate in borsa, negli Stati Uniti e in Australia abbiamo una presenza che oscilla tra il 12% e il 10% contro il 5% dell'Italia e lo 0,9% del Giappone (dati Oecd 2010). Differenze simili le ritroviamo se osserviamo il dato relativo ai manager, anche in questo caso Stati Uniti e Australia si caratterizzano per una presenza di donne manager decisamente più elevata (14,6% e 8,7%) rispetto a Italia e Giappone (2,4% e 0,6%), questo pur considerando la ridotta presenza generale di tali figure, a causa delle differenti strutture professionali che caratterizzano i quattro paesi (dati Oecd, 2013).

Un ulteriore dato utile nella comprensione delle dinamiche di genere che caratterizzano i paesi indagati e cruciale rispetto alla relazione tra dinamiche lavorative e dinamiche familiari è legato all'uso del tempo. Se si guarda a quanto accade nei quattro paesi considerati, emergono differenze e asimmetrie di genere che avvicinano ancora una volta Italia e Giappone da un lato e Stati Uniti e Australia dall'altro (tabella 2). Emerge infatti come le donne italiane e giapponesi siano impegnate in attività lavorative non retribuite (tra le quali rientrano tutte le attività familiari, domestiche e di cura) circa tre volte di più di quanto accade per gli uomini. In Australia e negli Stati Uniti le differenze di genere nelle ore dedicate alle attività non retribuite sono più ridotte. La tabella mette in evidenza come, sommando i tempi di lavoro retribuito e non retribuito, siano sempre le donne a detenere i carichi più elevati: ancora una volta in Australia e negli Stati Uniti le differenze sono più ridotte rispetto al caso italiano e soprattutto a quello giapponese, dove il modello culturale relativo al lavoro retribuito maschile amplifica le differenze di genere. Questo dato mette in luce come l'articolato mix che vede intrecciare riferimenti culturali «tradizionali» con l'assenza di politiche di conciliazione e di supporto specifiche porti le donne italiane e quelle

giapponesi ad avere carichi di lavoro non retribuito (lavoro domestico) più alti delle loro omologhe in Australia e negli Stati Uniti. Ma a colpire è soprattutto la differenza nel dato maschile: rispetto al lavoro non retribuito degli uomini la distanza tra le due coppie di paesi è molto più marcata.

Tabella 2 - Tempo dedicato al lavoro retribuito e non retribuito (minuti al giorno) (anno 2016)

		Tempo speso in lavoro non retribuito	Tempo speso in lavoro retribuito	Tempo totale speso in attività lavorative
Italia	M	103,8	349,3	453,1
	F	315,2	197,5	512,7
Giappone	M	61,9	471,5	533,3
	F	299,3	206,4	505,6
Australia	M	171,6	304,1	475,7
	F	311,0	172,0	483,0
Stati Uniti	M	148,6	322,4	471,0
	F	242,1	241,9	484,0

Fonte: Oecd.

I dati presentati evidenziano come una rivoluzione di genere sia avvenuta e sia tuttora in corso, ma è incompleta e si contraddistingue per una distribuzione asimmetrica tra differenti contesti e in differenti ambiti. Se in generale questa rivoluzione ha caratterizzato le dinamiche del mercato del lavoro, entrando nel dettaglio delle disegualianze di genere all'interno della famiglia questo non è avvenuto. Al tempo stesso, in alcuni paesi, quali Italia e Giappone, anche quando è presente, si tratta di una rivoluzione meno determinante rispetto ad altri contesti, come può essere negli Stati Uniti e in Australia. Un ultimo passaggio, centrale rispetto ai temi trattati e fondamentale per completare il quadro, fa riferimento al ruolo giocato dalle politiche.

4. Le policy a sostegno della conciliazione: configurazioni e divergenze

4.1 Politiche per le famiglie: un quadro statico

Diversi studi hanno mostrato come a partire dagli anni novanta, in risposta alle trasformazioni della famiglia e del mercato del lavoro, la

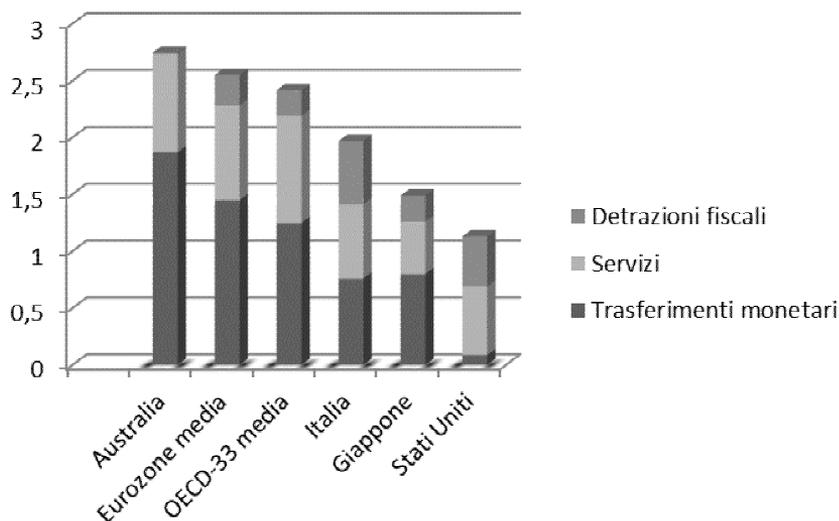
maggior parte dei paesi occidentali abbia conosciuto un'espansione delle politiche destinate alla famiglia, in particolare sempre più investimenti sarebbero stati indirizzati verso le politiche di conciliazione famiglia-lavoro (Morgan, 2013; Ferragina e Seeleib-Kaiser, 2015; Peng, 2011). Si è assistito un po' ovunque all'espansione del settore dei servizi all'infanzia, dei congedi di maternità, di paternità e genitoriali, delle politiche per la flessibilità degli orari, oltre che delle politiche aziendali (Seeleib-Kaiser, Sauders e Naczyk, 2011; Pavolini, Ascoli e Mirabile, 2013). Ma come si caratterizzano da questo punto di vista i quattro paesi in esame? E quali sono le implicazioni in termini di fertilità, occupazione femminile e uguaglianza di genere?

In generale i sistemi di welfare dei paesi considerati condividono la distanza con il modello universalista di welfare state. Seppure l'Italia e il Giappone siano stati spesso accomunati ai paesi dell'Europa continentale, ossia al modello conservatore corporativo nella tipologia di Esping-Andersen (1990, 1997), più recentemente sono stati classificati come appartenenti alla stessa «famiglia di nazioni» (Ferrera, 2016). I due paesi condividono la dimensione «familista» del welfare (*male breadwinner*) per la scarsa attenzione alle politiche destinate a sostenere l'occupazione femminile e l'alto livello di spesa nel settore pensionistico, per lo scarso sostegno ai servizi sociali e di cura e per il conseguente ruolo svolto dalla famiglia all'interno dei sistemi di welfare (cfr. Estévez-Abe e Naldini, 2016; Saraceno, 2016). Né Italia né Giappone privilegiano il sostegno alle famiglie con figli, seppur per ragioni storico-culturali e istituzionali diverse (Holliday, 2000; Naldini, 2003). I due paesi sono tuttavia caratterizzati dalla presenza di un welfare comparativamente generoso, come mostra il dato relativo alla spesa sociale complessiva che è ben al di sopra della media Oecd: 28,6 e 23,1% rispettivamente nel 2013, contro una media Oecd del 21,1% nello stesso anno. Australia e Stati Uniti sono stati classificati come paesi liberali, esibendo un modello di welfare di tipo residuale. Entrambi questi paesi si sono storicamente caratterizzati per un basso livello di spesa: il 18,1% e il 18,8% del Pil rispettivamente nel 2013 (*fonte*: Oecd), comunque al di sotto della media dei paesi industrializzati.

Tuttavia, se si focalizza l'attenzione sulle politiche per la famiglia, si registrano alcune interessanti eccezioni. La prima è rappresentata dall'Australia che, nonostante appartenga al cluster dei paesi dell'area liberale (Esping-Andersen, 1990; O'Connor e al., 1999), destina alla spesa pubblica per famiglie (sia in termini di trasferimenti monetari sia in termini di servizi) una quota decisamente superiore alla media Oecd.

Si tratta di un dato che sorprende solo a metà, se si tiene conto che anche la Gran Bretagna esibiva nello stesso anno (2013) uno dei valori più alti riguardo alla spesa destinata alle famiglie, questo considerando come l'Australia abbia guardato al modello inglese di welfare molto più che a quello americano. Nel 2013 la spesa pubblica dell'Australia per trasferimenti monetari rivolti alle famiglie risultava due volte superiore a quella di Italia e Giappone e venti volte superiore a quella degli Stati Uniti. L'Italia, come già accennato, presenta una spesa sociale complessiva destinata alle famiglie bassa (1,97 del Pil nel 2013, cfr. figura 3), soprattutto con riferimento ai trasferimenti monetari, per la nota assenza di assegni familiari universalistici, e si caratterizza per una spesa sociale per la famiglia leggermente più elevata di quella del Giappone e decisamente superiore a quella degli Stati Uniti.

Figura 3 - Spesa pubblica per famiglia, per tipo di spesa (anno 2013)



Fonte: Oecd Family Database.

4.2 Politiche per le famiglie: un quadro dinamico

Al di là dei dati comparativi sincronici, riteniamo utile fornire una breve panoramica dei trend verso cui si stanno muovendo i quattro paesi rispetto alle politiche familiari al fine di segnalare alcune dinamiche di cambiamento (o mancato cambiamento). Per far ciò è necessa-

rio individuare un punto di partenza comune. In effetti, se adottiamo una prospettiva di medio-lungo periodo, vediamo che la direzione del cambiamento non è la stessa. Per questo è interessante riprendere lo studio di Ferragina e Seeleib (2015) che classifica l'evoluzione delle politiche familiari a sostegno dell'occupazione femminile, con riferimento al periodo 1980-2008, in diciotto paesi Oecd. Secondo questo studio i paesi qui considerati rappresentano tutto lo spazio del possibile cambiamento, od «ordini di cambiamento» secondo la nota teoria del cambiamento di Hall (1993)⁵. A partire da tale studio possiamo individuare: a un polo il caso degli Stati Uniti, in cui nel periodo considerato non si registra alcun cambiamento di rilievo nel campo delle politiche a sostegno dell'occupazione femminile e della famiglia o addirittura i dati di spesa per la famiglia, contrariamente a quanto emerge per tutti gli altri paesi dell'Oecd, mostrano una contrazione. Al polo opposto troviamo il Giappone che si caratterizza – e questa è la seconda eccezione che emerge da questa prima analisi comparativa – come uno dei paesi in cui il cambiamento nel tempo è stato profondo. Per dirla con la teoria di Hall si tratterebbe di un caso attraversato da cambiamenti nel campo delle politiche per la famiglia classificabili come di «terzo ordine», ossia di un vero e proprio paradigma. Secondo Ferragina e Seeleib (2015) il Giappone avrebbe conosciuto uno spostamento da quella che definiscono, rivisitando la nota teoria di Esping-Andersen (1990), l'area «liberale» di approccio alle politiche di conciliazione all'area «democratico cristiana», in cui si privilegiano trasferimenti monetari, soprattutto assegni e spesa per congedi, verso la metà del primo decennio del XXI secolo. Indirettamente questo studio conferma per il Giappone i risultati dello studio di Ito Peng (2002) che sottolineava come i cambiamenti demografici e di genere abbiano condotto a una rivoluzione anche nell'approccio di governo alla questione familiare in Giappone a partire dagli anni novanta. Certamente la portata del cambiamento nella regione nipponica è ampia anche perché il livello da cui partiva era molto basso. Per esempio, prenden-

⁵ Secondo Hall (1993) i processi di cambiamento delle policy possono avere una portata classificabile in base a tre ordini. Il cambiamento di primo ordine è quello minimo e coinvolge solo il livello del «setting» e degli strumenti di policy utilizzati, quello di secondo ordine si osserva quando cambiano anche le tecniche e gli strumenti di policy utilizzati per raggiungere certi obiettivi e quello di terzo ordine è un cambiamento «paradigmatico», quando anche i principi e gli obiettivi che guidano le politiche sociali cambiano.

do come indicatore del cambiamento la spesa sociale in questo settore, il Giappone vede raddoppiare nel periodo 1980-2008 quella per i congedi e i servizi e triplicare la spesa per gli assegni famigliari (Ferragina e Seeleib, 2015), ma più in generale lo stesso ragionamento vale per molti altri settori di policy. Si tratta di cambiamenti rilevanti se confrontati con il caso italiano che pure in questo campo di policy, come in altri, sembra caratterizzarsi per una sorta di «immobilismo» (Saraceno, 2016). Anche l'Australia nei trenta anni considerati appare attraversata da alcuni importanti mutamenti nell'ambito delle politiche a sostegno della famiglia, sebbene questi vengano classificati solo come cambiamenti di «secondo ordine». L'Australia si sarebbe spostata dall'area e dall'approccio «liberale» alle politiche di conciliazione e a sostegno dell'occupazione all'approccio «democratico cristiano». Si tenga presente che nel 1980 questo paese non destinava alcuna risorsa pubblica al settore dei servizi all'infanzia, mentre nel 2008 passa a una spesa pari allo 0,6% del Pil, fino allo 0,9% del 2013. Si tratta dunque di un cambiamento significativo.

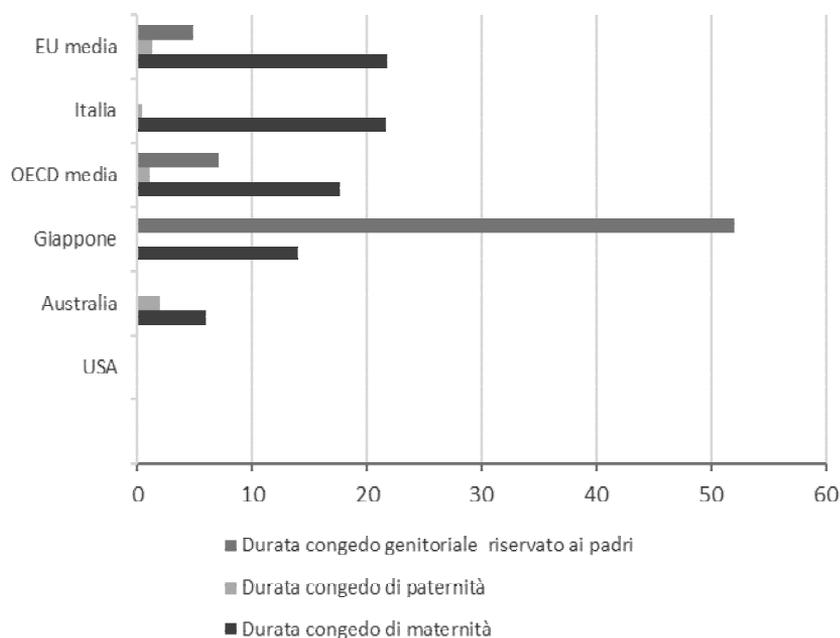
Ma quanto tali dinamiche di cambiamento hanno riguardato genericamente il settore delle politiche destinate alle famiglie o più specificamente le politiche a sostegno della conciliazione e dell'occupazione? Seppure sia oramai un risultato di ricerca consolidato che la conciliazione famiglia-lavoro, tanto a livello micro quanto a livello macro, si sostiene attraverso un pacchetto di politiche che verte su tre pilastri (il sostegno al reddito attraverso trasferimenti monetari per famiglie con figli; il sostegno al tempo, attraverso diritti a congedi o flessibilità oraria sui posti di lavoro; il sostegno alla cura attraverso servizi extra-familiari che si occupino dei bambini mentre i genitori lavorano) nell'economia generale di questo saggio si concentrerà l'attenzione su due settori di policy: a) i servizi per la primissima infanzia; b) i congedi per i genitori lavoratori (Gornick e Meyer, 2009). Il primo settore che analizziamo, anche per le sue implicazioni di genere e per il suo impatto sulla partecipazione al mercato del lavoro delle madri, è quello dei servizi per la primissima infanzia, definito *Early Childhood Education and Care* (Ecec). Le politiche Ecec rappresentano uno degli ambiti in cui le politiche familiari hanno conosciuto in molti paesi un'espansione nell'ultimo decennio. Tuttavia, se si concentra l'attenzione sul settore dei servizi per i bambini dagli zero ai due anni, vediamo che in nessuno dei quattro paesi considerati il tasso di copertura è al di sopra della media Oecd (34,4%). Ma anche in questo caso le differenze sono evidenti, soprattutto se considerate in una prospettiva

di dinamica temporale e messe a confronto con la partecipazione al mercato del lavoro delle donne. Secondo i dati dell'Oecd Family Database, il Giappone è il paese in cui è cresciuta di più la copertura per la primissima infanzia (0-2), passando dal 22,6% nel 2006 al 30,6% nel 2014. Tale incremento non corrisponde a un equivalente aumento nel tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, che resta stabile negli ultimi decenni, attestandosi intorno al 50%. Anche l'Australia ha iniziato dagli anni ottanta a investire crescenti risorse nel settore dei servizi per la prima e primissima infanzia, seppure con un approccio volto a sostenere la domanda e il mercato privato (Adamson e Brennan, 2014, 2016), con un incremento di 3,5 punti percentuali, passando dal 28,5% nel 2006 al 32% nel 2014. L'Australia è il paese che nel medio-lungo periodo ha visto di più crescere la partecipazione femminile al mercato del lavoro, sebbene gran parte delle madri, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, lavora part-time. Negli Stati Uniti nel periodo considerato l'aumento dell'offerta di servizi per la primissima infanzia è stato limitatissimo (un solo punto percentuale). Nonostante ciò è il paese con i tassi di partecipazione al mercato del lavoro delle donne più elevati, soprattutto se confrontati in termini di *Full Time Equivalent* (tasso orario equivalente). Le ragioni dell'alta partecipazione al mercato del lavoro delle donne e delle madri americane, con un modello di partecipazione a tempo pieno, restano una delle domande di ricerca a cui non è stata ancora data risposta. L'Italia rappresenta l'unico paese tra quelli considerati ad arretrare, registrando una riduzione nel tasso di copertura che passa dal 28,6% nel 2006 a 24,2 nel 2014, il valore più basso tra i quattro paesi considerati.

La seconda importante politica a sostegno della conciliazione famiglia-lavoro è rappresentata dai congedi: di maternità, genitoriali e di paternità. È ormai un dato condiviso quello per cui dove i genitori possono meglio conciliare famiglia-lavoro e dove si registrano maggiori tassi di occupazione femminile (e di fecondità) le politiche di conciliazione non sono pensate solo per le donne (madri lavoratrici), ma anche per gli uomini (padri lavoratori), promuovendo così un modello di famiglia *dual earner-dual carer* (Gornick e Meyers, 2009).

Le legislazioni che riconoscono il tempo e i diritti sociali connessi con la maternità, la paternità e la genitorialità differiscono profondamente tra paesi, anche nella filosofia di fondo che le sostiene. Con riguardo ai congedi la distinzione tra paesi dell'area liberale e paesi con una tradizione di politiche sociali a sostegno della maternità e del lavoro è netta.

Figura 4 - Congedi retribuiti. Durata in settimane (anno 2016)



RPS

Mauro Migliavacca e Manuela Naldini

Fonte: Oecd Family database.

Gli Stati Uniti rimangono uno dei pochi paesi dell'Oecd in cui non esiste alcuna legge che garantisce il congedo retribuito alle madri e ai genitori che lavorano, mentre l'Australia ha (nel 2010) introdotto una nuova legge che prevede sia il congedo di maternità retribuito sia il congedo di paternità di due settimane (2013). Come si può osservare dalla figura 4, l'Italia è il paese in cui in termini di durata il congedo di maternità è previsto per un periodo relativamente lungo. Il congedo genitoriale retribuito risulta avere una durata più lunga in Giappone, ma è meglio retribuito in Italia. Il Giappone spicca tuttavia per aver introdotto una legislazione che pur non contemplando il congedo di paternità, ha previsto un lungo congedo genitoriale come diritto individuale non trasferibile.

5. Conclusioni

Il confronto tra Australia, Giappone, Italia e Stati Uniti ha messo in evidenza come vi siano interessanti punti sia di convergenza che di

divergenza nelle trasformazioni demografiche e occupazionali, di genere e di policy, così da dare luogo a configurazioni varie in relazione alla «rivoluzione incompiuta». Le trasformazioni che hanno interessato le dinamiche della popolazione, in particolare quelle demografiche, quale l'andamento dei tassi di fecondità e il conseguente invecchiamento della popolazione, hanno evidenziato come Giappone e Italia siano accomunate da un modello di «bassa-bassa» fecondità rispetto ad Australia e Stati Uniti, dove invece il dato in questione è decisamente più elevato, seppure entro un quadro generalizzato di bassa fecondità. Inoltre, nell'analizzare il segno del rapporto tra occupazione femminile e tasso di fecondità, emerge una correlazione positiva (o convergente) nel caso degli Stati Uniti e dell'Australia e negativa (o incongruente) nei casi italiano e nipponico.

Per comprendere la mancata convergenza tra i quattro paesi, e riprendendo la teoria della «rivoluzione incompiuta» o più in specifico quella «dell'equità di genere» di McDonald (cfr. par. 2), secondo la quale è rilevante guardare al grado di congruenza tra i vari ambiti che interessano il mutamento sociale, sia nella sfera privata che in quella pubblica, questo articolo segnala alcune linee di confine che riavvicinano le coppie iniziali di paesi. Nel caso italiano e in quello giapponese alla maggior partecipazione delle donne al mercato del lavoro non hanno corrisposto altrettanti (o sufficienti) cambiamenti «di genere», soprattutto all'interno della sfera familiare, cosicché le donne non sostenute dai mariti-padri nel lavoro familiare sembrano aver risposto riducendo il numero di figli o non facendone affatto. Laddove alcune «nuove» politiche a sostegno della famiglia e della conciliazione sono state introdotte, come nel caso giapponese, con un raddoppiamento della spesa sia sui congedi e sui servizi che sugli assegni familiari, queste hanno contribuito a sostenere la maggiore partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, ma non sono riuscite a impedire la caduta della fecondità. Infatti, anche i dati relativi a una maggiore parità di genere, in altri ambiti di vita politica, sociale ed economica, a cui fa riferimento più in generale la teoria della rivoluzione incompiuta, evidenziano più stridenti incongruenze tra l'avvicinamento dei corsi di vita delle donne a quelli degli uomini nel mercato del lavoro e il mancato avvicinamento in altri ambiti nei casi italiano e soprattutto nipponico che non in quello australiano e statunitense, seppure quest'ultimo continui a fare eccezione per quanto riguarda l'assenza di mutamento nel campo delle politiche. L'ulteriore diversificazione entro le due coppie, Italia e Giappone da un lato, Australia e Stati Uniti

dall'altro, appare particolarmente interessante e mostra come l'iniziale avvicinamento tra «coppie» rappresenti un punto di partenza ma non necessariamente un punto di arrivo immodificabile.

In effetti, e questo è un altro risultato che emerge dall'analisi, da una partizione originaria, che vede da una parte Italia e Giappone (caratterizzati da bassi tassi di fecondità, tassi di partecipazione femminile al mercato de lavoro storicamente – fino al 2005 – bassi e una «qualche» tradizione di politiche di conciliazione) e dall'altra Stati Uniti e Australia (con andamenti demografici e di partecipazione in controtendenza e con politiche di conciliazione pressoché assenti, come nel caso degli Stati Uniti), è possibile identificare, all'interno di questi accoppiamenti, interessanti traiettorie di cambiamento che hanno riguardato le politiche rivolte alle famiglie nei differenti paesi e che evidenziano segnali di cambiamento anche paradigmatici o in alcuni casi di mancato cambiamento o addirittura di «arretramento».

L'analisi delle traiettorie di cambiamento porta per esempio ad allontanare sul piano delle policy l'Australia dagli Stati Uniti, in quanto negli ultimi anni il paese dell'area oceanica ha visto crescere la quota di risorse destinate alle famiglie in apparente controtendenza con il modello liberale al quale appartiene, seppure con una variante di aggiustamento nel caso australiano che si caratterizza per un'alta partecipazione delle donne al mercato del lavoro, sostenuta da investimenti comparativamente alti sul versante delle politiche per la famiglia sia attraverso l'introduzione dei congedi di maternità e di paternità sia attraverso l'investimento nei servizi per la primissima infanzia, e per un altro elemento di parziale differenziazione rispetto al caso statunitense connesso all'alto ricorso al part-time delle donne australiane rispetto a quelle statunitensi. Per quanto riguarda l'Italia e il Giappone, invece, va segnalato come nel corso degli ultimi anni il paese del Sol levante si sia distinto per una consistente crescita dei tassi di partecipazione femminile, sostenuti anche da un maggior investimento sui trasferimenti monetari nei confronti delle famiglie con figli, tanto che abbiamo parlato di un cambiamento paradigmatico, tuttavia comparativamente ancora insufficiente. Infatti, nonostante il cambiamento paradigmatico avvenuto in Giappone riguardo alle politiche per le famiglie, queste partivano da un livello bassissimo; pertanto, ancora oggi esse rimangono a un livello basso, al di sotto di quello del caso italiano. Per quanto riguarda il Giappone, inoltre, ai nuovi (seppur limitati) sostegni al costo dei figli e all'occupazione femminile non hanno corrisposto cambiamenti in altri ambiti; in primo luogo nella divisione del

lavoro familiare, ma altresì, considerando la sotto-rappresentanza femminile, nelle posizioni apicali, cosicché è proprio nel caso giapponese che si osservano le più stridenti incongruenze legate alla (mancata) equità di genere nell'ambito privato e in quello pubblico. L'Italia anche da questa analisi emerge come un paese, che seppure comparativamente e storicamente abbia conosciuto una rivoluzione di genere di più ampia portata del Giappone, è restato immobile, senza segnali di inversioni di tendenza sia sul fronte del segno del rapporto tra occupazione e fecondità sia sul fronte delle politiche destinate alle famiglie.

Riferimenti bibliografici

- Alesina A., Glaeser E. e Sacerdote B., 2001, *Why Doesn't the United States Have an European-Style Welfare State?* «Brookings Papers on Economic Activity», n. 2, pp. 187-277.
- Baldwin P., 2009, *The Narcissism of Minor Differences: How America and Europe Are Alike*, Oxford University Press, Oxford.
- Becker G.S., 1981, *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, Cambridge.
- Bernardi F. e Nazio T., 2005, *Globalisation and the Transition to Adulthood in Italy*, in Blossfeld H.P., Klijzing E., Mills M. e Kurz K. (a cura di) *Globalization, Uncertainty and Youth in Society*, Routledge, Londra, pp. 349-74.
- Billari F. e Kohler H.P., 2004, *Patterns of Low and Lowest-Low Fertility in Europe*, «Population Studies», vol. 58, n. 2, pp. 161-176.
- Cotts Watkins S., 1987, *The Fertility Transition: Europe and the Third World Compared*, «Sociological Forum», vol. 2, n. 4, pp. 645-673.
- Craig L. e Mullan K., 2010, *Parenthood, Gender and Work-Family Time in the United States, Australia, Italy, France, and Denmark*, «Journal of Marriage and Family», vol. 72, n. 5, pp. 1344-1361.
- Clawson D. e Gerstel N., 2014, *Unequal Time. Gender, Class, and Family in Employment Schedules*, Russell Sage Foundation, New York.
- Daly M. e Lewis J., 2000, *The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States*, «The British Journal of Sociology», vol. 51, n. 2, pp. 281-298.
- Dore R., 2000, *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism: Japan and Germany versus the Anglo-Saxons*, Oxford University Press, New York-Oxford.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., 1997, *Hybrid or Unique?: the Japanese Welfare State Between Europe and America*, «Journal of European Social Policy», vol. 7, n. 3, pp. 179-189.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.

- Esping-Andersen G., 2009, *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*, Policy Press, Cambridge.
- Estévez-Abe M. e Yang J., 2016, *Special Issue: Beyond Familialism: Recalibrating Family, State and Market in Southern Europe and East Asia*, «Journal of European Social Policy», vol. 26, n. 4, pp. 301-313.
- Estévez-Abe M. e Naldini M., 2016, *Politics of Defamilialization: A Comparison of Italy, Japan, Korea and Spain*, «Journal of European Social Policy», vol. 26, n. 4, pp. 327-343.
- Ferrera M., 1996, *Il modello sud-europeo di welfare state*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 1, pp. 67-101.
- Ferrera M., 2016, *Resemblances that Matter: Lessons from the Comparison between Southern Europe and East Asia*, «Journal of European Social Policy», vol. 26, n. 4, pp. 374-383.
- Ferragina E. e Seeleib-Kaiser M., 2014, *Determinants of a Silent (R)evolution: Understanding the Expansion of Family Policy in Rich Oecd Countries*, «Social Politics», doi: 10.1093/sp/jxu027.
- Folbre N., 2012, *For Love and Money: Care Provision in the United States*, Russell Sage Foundation, New York.
- Fukuda N., 2003, *Comparing Family-Friendly Policies in Japan and Europe Are We in the Same or in a Different League*, «Journal of Population and Social Security», n. 1, pp. 31-45.
- Gerson K., 2010, *The Unfinished Revolution: Coming of Age in a New Era of Gender, Work, and Family*, Oxford University Press, New York.
- Goldscheider F., Oláh L.S. e Puur A., 2010, *Reconciling Studies of Men's Gender Attitudes and Fertility: Response to Westoff and Higgins*, «Demographic Research», vol. 22, n. 1, pp. 189-197.
- Gornick J.C. e Meyers M.K., 2009, *Gender Equality: Transforming Family Divisions of Labor*, Verso Books, New York.
- Gornick J.C. e Meyers M.K., 2003, *Families That Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, Russell Sage Foundation, New York.
- Gornick J.C. e Sayer L.C., 2011, *Cross-National Variation in the Influence of Employment Hours on Child Care Time*, «European Sociological Review», vol. 28, n. 4, pp. 421-442.
- Gustafsson S., 2001, *Optimal Age at Motherhood: Theoretical and Empirical Considerations on Postponement of Maternity in Europe*, «Journal of Population Economics», n. 14, p. 225-247.
- Hashimoto A., 1992, *Ageing in Japan*, in Phillips D. (a cura di), *Ageing in East and South-East Asia*, Edward Arnold, London, pp. 36-44.
- Holliday I., 2000, *Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*, «Political Studies», vol. 48, n. 4, pp. 706-723.
- Kuijsten A., 1996, *Changes Family Patterns in Europe. A Case of Divergence?*, «European Journal of Population», vol. 12, n. 2, pp. 115-143.
- Lappegård T., 2014, *Changing European Families*, in Treas J., Scott J. e Ri-

- chards M. (a cura di), *The Wiley Blackwell Companion to the Sociology of Families*, Wiley-Blackwell, Hoboken, New Jersey, pp. 20-43.
- Leitner S., 2003, *Varieties of Familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective*, «European Societies», vol. 5, n. 4, pp. 353-375.
- Lesthaeghe R., 1991, *The Second Demographic Transition in Western Countries: an Interpretation*, «Ipo», Working Paper, n. 2.
- Lesthaeghe R., 2014, *The Second Demographic Transition: a concise overview of its development*, «Pnas», dicembre, vol. 111, n. 51, pp. 18112-18115.
- McDonald P., 2000, *Gender Equity in Theories of Fertility Transition*, «Population and Development Review», vol. 26, n. 3, pp. 427-439.
- Micheli G.A. (a cura di), 2006, *Strategie di family formation. Cosa sta cambiando nella famiglia forte mediterranea*, Franco Angeli, Milano.
- Migliavacca M., 2008, *Famiglie e lavoro. Trasformazioni ed equilibri nell'Europa mediterranea*, Bruno Mondadori, Milano.
- Migliavacca M. e Leon M., 2013, *Italy and Spain: Still the Case of Familistic Welfare Models? «Family and Welfare State Reorientation in Spain and Inertia in Italy from a European Perspective»*, «Population Review», vol. 52, n. 1, pp. 25-42.
- Milkman R. e Appelbaum E., 2013, *Unfinished Business. Paid Family Leave in California and the Future of U.S. Work-Family Policy*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Morgan K.J., 2013, *Path Shifting of the Welfare State electoral Competition and the Expansion of Work-Family Policies in Western Europe*, «World Politics», vol. 65, n. 1, pp. 73-115.
- Naldini, M., 2003, *The Family in the Mediterranean Welfare States*, Frank Cass, Londra.
- Naldini M. e Saraceno C., 2008, *Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen but Far from Structural Reforms*, «Social Policy & Administration», vol. 42, n. 3, pp. 733-748.
- Naldini M. e Jurado T., 2013, *Family and Welfare State Reorientation in Spain and Inertia in Italy from a European Perspective*, «Population Review», n. 52, n. 1, pp. 43-61.
- Nazioni Unite, 2017, *World Population Prospects. The 2017 Revision Key Findings and Advance Tables*, United Nations, New York.
- O'Connor J.S., Orloff A.S. e Shaver S., 1999, *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Oecd Family Database, *PF1.1: Public spending on family benefits*, disponibile all'indirizzo internet: www.oecd.org/social/family/database.
- Oecd Family Database, *PF1.3: Family cash benefits*, disponibile all'indirizzo internet: www.oecd.org/social/family/database.
- Oecd Family Database, *PF2.1: Key characteristics of parental leave systems*, disponibile all'indirizzo internet: www.oecd.org/social/family/database.
- Oecd Family Database, *PF3.2: Enrolment in childcare and pre-schools*, disponibile all'indirizzo internet: www.oecd.org/social/family/database.

- Olàh L., 2015, *Changing Families in the European Union: Trends and Policy Implications*, United Nations Experts Group Meeting, maggio 14-15, New York.
- Peng I., 2002, *Social Care in Crisis: Gender, Demography and Welfare State Restructuring in Japan*, «Social Politics», vol. 9, n. 3, pp. 411-443.
- Peng I., 2011, *Social Investment Policies in Canada, Australia, Japan, and South Korea*, «International Journal of Child Care and Education Policy», vol. 5, n. 1, pp. 41-53.
- Reher D., 1998, *Family Ties in Western Europe: Persistent Contrasts*, «Population and Development Review», vo. 24, n. 2, pp. 203-234.
- Risman B.J., 2004, *Gender as a Social Structure: Theory Wrestling with Activism*, «Gender & Society», vol. 18, n. 4, pp. 429-450.
- Saraceno C., 2016, *Varieties of Familialism: Comparing Four Southern European and East Asian Welfare Regimes*, «Journal of European Social Policy», vol. 26, n. 4, pp. 314-326.
- Saraceno C. e Keck W., 2011, *Towards an Integrated Approach for the Analysis of Gender Equity in Policies Supporting Paid Work and Care Responsibilities*, «Demographic Research», vol. 25, pp. 371-406.
- Saraceno C. e Naldini M., 2013, *Sociologia della famiglia*, il Mulino, Bologna.
- Sobotka T. e Toulemon L., 2008, *Changing Family and Partnership Behaviour: Common Trends and Persistent Diversity across Europe*, «Demographic Research», vol. 19, pp. 85-138.
- Van De Kaa D.J., 1987, *Europe's Second Demographic Transition*, «Popul Bull», marzo, vol. 42, n. 1, pp.1-59.

Le interruzioni lavorative delle donne migranti in transizione alla genitorialità in Italia

Arianna Santero e Cristina Solera

RPS

L'articolo presenta uno studio quali-quantitativo volto ad analizzare se e come le donne migranti che vivono in Italia interrompano la loro partecipazione lavorativa quando nasce un figlio, se l'istruzione o l'area geografica di provenienza facciano differenza e che narrazioni vengano date delle pratiche seguite. I dati dell'indagine campionaria sulle nascite mostrano che, nel contesto del «familismo by default» italiano, le madri straniere hanno rischi di esclusione dal mercato del lavoro più elevati di quelli delle madri italiane, soprattutto perché più spesso lavoratrici in nero o a tempo determinato pre-gravidanza. Inoltre, per effetto di dequalificazione o non riconoscimento formale, il titolo di studio pare contare meno rispetto

alle native. L'analisi delle interviste qualitative, alcune anche longitudinali, mostra come vincoli strutturali e istituzionali si intreccino con modelli culturali, spesso rinforzandoli, ma anche, a volte, indebolendoli. Le pratiche di lavoro-famiglia delle migranti rispondono a ideali di maternità intensiva, ma paiono pure fortemente plasmate dalle collocazioni marginali nel mercato del lavoro, dal conseguente limitato accesso alle misure di conciliazione e dalla frequente assenza delle reti familiari, tutti fattori che, se da un lato tendono a rafforzare il ruolo della cura materna, dall'altro in alcuni casi possono spingere i padri ad essere più presenti, aprendo a possibili trasformazioni dei modelli di genere.

1. Smettere o continuare a lavorare quando si diventa madri: il dibattito teorico

Come un vasto repertorio di studi mostra, molteplici sono le influenze che disegnano i corsi di vita femminili tra famiglia e lavoro. Secondo le teorie economiche classiche, cruciali sono le risorse con cui ci si presenta sul mercato del lavoro, innanzitutto il proprio capitale umano, e quanto queste si differenzino da quelle del partner. Qui gli attori, individui e coppie, vengono visti come attori razionali che seguono calcoli costi-benefici e che agiscono, nella teoria della specializzazione (Becker, 1991), come unità armoniche che massimizzano la stessa fun-

zione di utilità; oppure, nelle teorie della contrattazione (Lundberg e Pollak, 1996), come unità conflittuali in cui i due partner, l'uomo e la donna, condividono gli stessi «gusti» e usano la loro più forte posizione economica per far fare all'altro quello che non preferiscono fare. Diverse ricerche mostrano tuttavia che le pratiche di divisione di genere del lavoro spesso non seguono questi calcoli costi-benefici, perché «gender trumps money» (Bittman e al., 2003). Le definizioni sociali su cosa una donna e un uomo debbano essere e fare, così come su cosa contraddistingua una buona madre e un buon padre e il bene del bambino, infatti, disegnano «gusti» diversi tra uomini e donne o delegittimano «gusti» non in linea con i modelli dominanti, così che le donne, anche quando hanno risorse simili se non superiori a quelle dei loro partner, tendono a svolgere la maggior parte del lavoro domestico e di cura.

Il modo in cui, a livello micro, il genere viene praticato («doing gender», West e Zimmerman, 1987) non è dunque indipendente dal contesto macro, dall'insieme dei vincoli e delle opportunità di tipo economico, istituzionale e culturale in cui uomini e donne sono immersi. In particolare, vi è chi afferma che nel disegnare i percorsi femminili tra lavoro e famiglia continuo in modo cruciale le culture di genere prevalenti in un paese (Uunk e al., 2005; Pfau-Effinger, 2005); la parità di genere diffusa sia nella sfera privata che in quella pubblica (Fuwa, 2004); la regolazione del mercato del lavoro, e in particolare la diffusione del part-time o del lavoro precario (Stier e Lewin-Epstein, 2000); le politiche migratorie, soprattutto quelle sul ricongiungimento familiare (Bonizzioni, 2014); il regime di welfare (Geist, 2005); le politiche di conciliazione famiglia-lavoro. Come tutte le politiche, queste ultime non sono neutrali, ma hanno implicazioni diverse a seconda del loro livello di generosità e della loro configurazione, in particolare a seconda che puntino su servizi, congedi, trasferimenti monetari o flessibilità oraria, e a seconda che vengano indirizzate solo alle donne, o anche agli uomini, più o meno promuovendo un modello di famiglia e di società «dual earner - dual carer» (Gornick e Mayers, 2003; Smith e Williams, 2007).

Il contesto macro media anche l'effetto di caratteristiche micro quali l'istruzione, la classe, l'etnia, ossia contribuisce a ridurre o aumentare le divisioni tra donne e tra famiglie. In particolare, se ci si concentra sul ruolo dell'istruzione, diversi meccanismi possono essere in atto. Secondo la teoria del capitale umano, le donne istruite sono spinte a essere più coinvolte nel mercato del lavoro rispetto a quelle meno

istruite perché è più alto il cosiddetto effetto costo-opportunità, ossia il reddito che perderebbero se non lavorassero o lavorassero meno (Becker, 1991). Seguendo gli approcci della *New Home Economics*, sono le risorse relative a contare: le donne il cui partner ha una posizione occupazionale più elevata possono essere indotte a disinvestire nella sfera esterna a causa del cosiddetto effetto reddito (Goldin, 2006). Secondo approcci meno strumentali e più culturalisti, l'istruzione implica anche l'adesione a valori come l'uguaglianza di genere, l'autonomia e l'emancipazione, che possono aumentare l'attaccamento delle donne al mercato del lavoro, ma anche quello degli uomini al lavoro familiare, indipendentemente dai loro guadagni (Keizer, 2015). Come ben argomentato da Steiber e al. (2016), la forza e direzione di questi diversi possibili effetti dell'istruzione sul modo in cui gli uomini e le donne si dividono il lavoro è plasmata dai contesti. In particolare, ci si può aspettare che l'effetto dell'istruzione sia più debole in contesti in cui vi è un basso livello di disparità salariale basato sull'istruzione, ossia un basso rendimento dell'istruzione (con quindi costi-opportunità più deboli); sia più forte in contesti in cui l'approvazione di nuovi modelli di genere e di famiglia è limitata solo a certe persone/gruppi, tipicamente i più istruiti (con quindi gap più ampi per quanto riguarda gli atteggiamenti); più debole in contesti in cui esistono servizi per l'infanzia numerosi ed economici e misure di conciliazione mirate anche ai padri, in modo che anche le donne/coppie in basso nella stratificazione sociale possano permettersi di esternalizzare attività domestiche e di cura.

Per dar conto dei percorsi delle donne dentro e fuori il mercato del lavoro è necessario un quadro analitico che tenga insieme queste molteplici influenze micro e macro, culturali e istituzionali. Con questo quadro analitico in mente e utilizzando dati sia quantitativi che qualitativi, in questo studio ci concentriamo sulle donne migranti con figli in Italia (raramente protagoniste degli studi sulla conciliazione, tipicamente indirizzati alle madri native) e analizziamo se e come interrompano la loro partecipazione al mercato del lavoro quando nasce un figlio, se l'istruzione o l'area geografica di provenienza facciano differenza, e che narrazioni forniscano di tali eventuali interruzioni. Ma prima vediamo, sulla base delle ricerche finora condotte, che ipotesi possiamo avanzare su come il mercato del lavoro, le politiche di conciliazione, le politiche migratorie e le culture di genere influenzino i percorsi lavorativi delle donne migranti che diventano madri in Italia.

2. Madri migranti nel contesto italiano: gli studi precedenti

Studi precedenti hanno evidenziato, innanzitutto, lo *svantaggio occupazionale* delle donne straniere (Campomori e Caponio, 2015). In Italia, come nella maggioranza dei paesi Ocse, le immigrate, rispetto alle native, hanno tassi di disoccupazione più elevati e, quando occupate, una maggiore concentrazione in nicchie professionali non qualificate e informali, in primis nel settore dell'assistenza familiare (Reyneri, 2004; Strøm e al., 2017). Il modello di cura degli anziani *migrant-in-the-family* (Bettio, Simonazzi e Villa, 2006; Naldini e Saraceno, 2008), e il conseguente «welfare invisibile» legato in parte all'immigrazione irregolare (Ambrosini, 2013), nella contemporanea dislocazione del lavoro riproduttivo e di cura su scala globale (Parrenas, 2000; Anderson, 2000), non è una caratteristica solo italiana (Erel, 2012; Williams e Brennan, 2012). Tuttavia è particolarmente rilevante in Italia, per l'intersezione tra regimi di genere, cura, occupazionale e migratorio (Sciortino, 2004; Da Roit e al., 2013). In Italia infatti la domanda di lavoro sembra avere un duplice effetto: da un lato di inibire le prospettive di mobilità occupazionale femminile, dall'altro di plasmare verso il basso i meccanismi selettivi per qualifiche ed età di alcune reti etniche dell'immigrazione femminile (es. dall'Est Europa all'Italia, Ambrosini, 2005). Diversi studi evidenziano inoltre processi di dequalificazione e di sotto-rappresentazione delle lavoratrici altamente qualificate nelle migrazioni internazionali (Iom, 2014), a causa di canali di ingresso riservati per settori professionali tecnico-scientifici tipicamente maschili, invece che per settori come istruzione e sanità dove sono più spesso impiegate le laureate (Kofman, 2007; Kofman e Raghuram, 2015), nonché a causa di motivi legati a status migratorio e a discriminazioni (Liversage, 2009). Nel caso italiano il basso rendimento dell'istruzione dei migranti è aggravato da una non corrispondenza tra qualifiche possedute e domanda di lavoro (Reyneri e Fullin, 2008), da una elevata domanda di lavoro non qualificato (Reyneri e Fullin, 2011), da una scarsa presenza di quote di ingresso per profili altamente qualificati, e da difficoltà, percepite o reali, nei processi di riconoscimento e traduzione di titoli di studio attestanti le competenze maturate all'estero (Santero, 2011). Nel contesto italiano, quindi, a differenza che per le native, per le immigrate (e gli immigrati) non è chiara la relazione tra livello di istruzione e partecipazione al mercato del lavoro (Reyneri e Fullin, 2011). Le differenze tra paesi di origine sono importanti e indicano che le donne provenienti da paesi a maggioranza islamica (*ivi*, 2011) e extra-europei

(Tom, 2014) hanno tassi di partecipazione lavorativa significativamente minori, e quindi hanno anche un più difficile *accesso alle misure di conciliazione* che in Italia sono legate alla posizione occupazionale, e non solo nel caso dei congedi (Bonizzoni, 2014; Halevy e al., 2018), ma anche dei nidi pubblici. Nel contesto del basso tasso di copertura italiano in molti comuni hanno infatti priorità le famiglie con entrambi i genitori lavoratori (per cui il reddito basso comporta tariffe agevolate, ma non posizioni migliori in graduatoria, Ponzio e Ricucci, 2013), così che le madri disoccupate o con lavoro informale sono spesso escluse.

Molti studi mostrano anche l'importanza delle *politiche migratorie*, soprattutto di quelle che regolano gli ingressi e che rendono difficili i ricongiungimenti familiari, con un impatto rilevante sulla possibilità di attingere, per i propri bisogni di conciliazione, alle solidarietà intergenerazionali (Bonizzoni, 2014; Halevy e al., 2018), o, per compensare, a reti parentali, amicali e co-etniche che vivono in Italia, che tendono a essere nella stessa fase del ciclo di vita familiare, sotto pressione quindi tra famiglia e lavoro (Santero, 2016). Questo significa che le famiglie immigrate, e le donne in particolare, possono godere di minori *risorse informali* rispetto alle native, in un contesto come quello italiano di «familismo by default» (Saraceno e Keck, 2011) in cui tale supporto è fondamentale (Naldini, 2015; Le Bihan, Knijn e Martin, 2014; Albertini, Kohli e Vogel, 2007) e in cui le culture organizzative delegittimano i padri a prendere permessi per motivi di famiglia (Murgia e Poggio, 2013; Musumeci e Santero, 2018).

Infine, ma non meno importante, la migrazione e l'inserimento lavorativo delle donne possono comportare negoziazioni di genere e forme di partecipazione/inclusione nelle società di arrivo (Tognetti Bordogna, 2012), ad esempio per l'affrancamento (seppur parziale) dalla famiglia d'origine, per il confronto con altri modelli familiari (Ambrosini e Abbatecola, 2010) e per le esigenze di mantenere più redditi, *ma non necessariamente a «emancipazione» da ideali tradizionali* (Crespi e al., 2016). Tali ideali possono essere rinforzati/ricostruiti nel contesto di arrivo, ad esempio se le aspettative di conciliazione paritarie risultano irrealizzabili (Santero e Naldini, 2017) o quando le norme su ingressi e permessi di soggiorno istituzionalizzano relazioni di dipendenza tra titolare del permesso di soggiorno e altri componenti della famiglia a questi riuniti/e. Inoltre va notato che non tutti i tipi di lavori «emancipano», e che la sovra-rappresentazione femminile nelle forme contrattuali meno protette e più discontinue (Palidda, 2009) è particolarmente evidente per le migranti, più esposte a condizioni di lavoro «pa-

RPS

Arianna Santero e Cristina Solera

raservili» (Anderson, 2000), bassi salari, condizioni di isolamento sociale o permanenza in network di soli connazionali.

Sulla base di quanto emerso dagli studi precedenti qui brevemente riassunti, possiamo dunque formulare tre ipotesi sul se e perché le migranti interrompano la loro partecipazione lavorativa quando nasce un figlio. La prima ipotesi è che le immigrate escano più spesso dal mercato del lavoro rispetto alle native durante la transizione alla maternità perché sono strutturalmente svantaggiate nel mercato del lavoro, e quindi possono accedere meno a misure di conciliazione legate alla posizione lavorativa, e hanno minori possibilità di supporto informale, fondamentale nel contesto di «familismo by default» italiano. La seconda ipotesi attiene ai modelli culturali e valoriali ed evidenzia il fatto che nel contesto italiano lo svantaggio delle immigrate nel mercato del lavoro e il limitato supporto del welfare possano rafforzare preesistenti modelli di genere asimmetrici, malgrado l'esperienza migratoria possa di per sé incoraggiare innovazioni. La terza ipotesi, infine, riguarda il ruolo del titolo di studio. Ci aspettiamo, per effetto dei processi di dequalificazione delle immigrate e della non corrispondenza tra livello di istruzione e tipo di lavoro svolto, che il titolo di studio condizioni meno i percorsi lavorativi delle immigrate rispetto alle native e che ciò sia rilevante anche per il rafforzamento dei modelli culturali tradizionali. Ipotizziamo dunque che emergano differenze tra paesi di origine e che tali differenze possano essere interpretate in base alla strutturazione per circuiti migratori e per paesi di origine delle opportunità occupazionali e delle risorse sociali delle immigrate nel paese di destinazione, e non solo a preesistenti differenze culturali in tema di conciliazione.

3. Donne migranti prima e dopo la nascita di un figlio: le statistiche

L'Istat ha condotto tre *Indagini campionarie sulle nascite* intervistando le madri di bambini nati nel 2000-2001, nel 2003 e nel 2009-2010 al fine di indagare se e perché hanno scelto di fare (o non fare) un (altro) figlio, i loro investimenti in istruzione e partecipazione al mercato del lavoro e le strategie di conciliazione usate, ossia le reti formali e informali utilizzate per la cura dei figli. I dati presentati in questo contributo fanno riferimento all'ultima rilevazione¹, che ha incluso 16.920

¹ Nell'edizione del 2012 sono state condotte due indagini distinte: la prima (con tecnica Cati - *Computer Assisted Telephone Interview*) su un campione di circa 17.000

madri italiane e 2.327 straniere in totale (15.916 e 2.116 se si tolgono le donne non in coppia² e quelle per cui mancano informazioni sulle covariate per noi di particolare interesse). Attingendo alla parte longitudinale del questionario, le figure 1a, 1b e 1c mostrano la quota di donne che hanno una partecipazione continua o discontinua dalla gravidanza a due anni dopo la nascita del figlio, ossia che hanno sempre lavorato, che hanno iniziato a lavorare dopo, che lavoravano durante la gravidanza ma hanno poi interrotto, che non lavoravano né prima né dopo la nascita del figlio. Separando sempre le donne italiane da quelle straniere, la figura 1a mostra i modelli di partecipazione per numero di figli (1 vs 2+), la figura 1b per titolo di studio (laureate vs resto) e la figura 1c per area di provenienza³.

Rispetto alle donne italiane, le donne straniere più frequentemente non lavorano in prossimità della nascita dei figli, o perché già non lavoravano durante la gravidanza (il 45% circa, contro il 23% delle donne italiane) o perché hanno smesso una volta nato il figlio (il 19%, contro il 16% di quelle con un figlio). Ciò è vero soprattutto per le donne provenienti dall’Africa: il 68% di loro non sono occupate né prima né dopo la nascita di un figlio, seguite dal 53% delle donne asiatiche, dal 43% di quelle provenienti dall’Europa dell’Est e dal 30% delle italiane, delle sudamericane e di quelle del resto d’Europa.

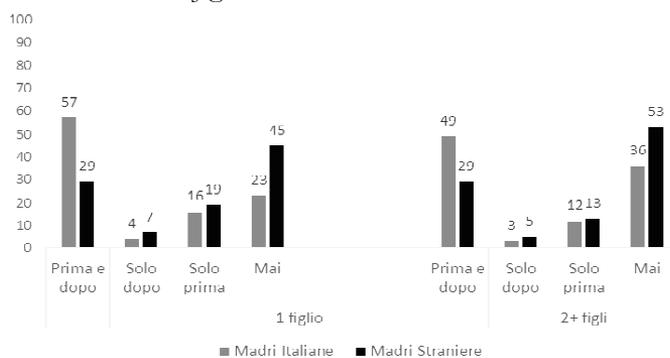
nascite rappresentativo dell’universo dei nati da italiane, la seconda su un campione di circa 2.000 nascite riferito all’universo dei nati da straniere (con tecnica Papi – *Pen and Paper Interview*). L’indagine sulle madri straniere ha previsto la somministrazione di un questionario più breve e rimodulato rispetto a quello Cati per adattarlo alla popolazione oggetto della rilevazione. Successivamente le due indagini sono state armonizzate ed è stato creato un unico database comprendente le informazioni rilevate con le due tecniche. Il campionamento utilizzato ha seguito un disegno diverso nelle due indagini, ma tale da produrre dati rappresentativi sia per la componente italiana che per quella straniera.

² Solo il 4,5% delle italiane e lo 0,1% delle straniere non era in coppia al momento dell’intervista, due anni dopo la nascita del figlio.

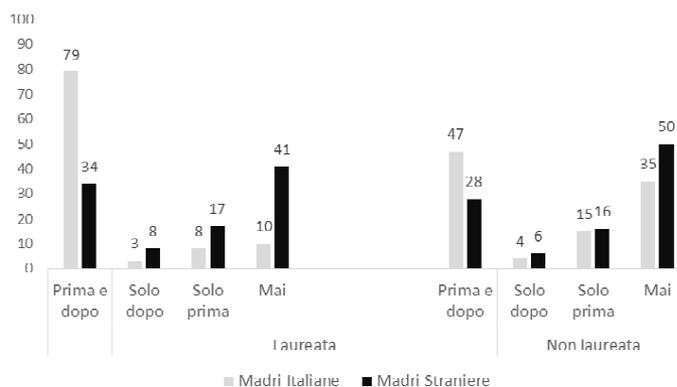
³ In linea con la variabile offerta dall’Istat, le aree di provenienza sono divise in sei macro-gruppi: Italia; Ue, America settentrionale e Oceania; Europa centro-orientale; Africa; Asia; America centro-meridionale. Pur consapevoli che dentro alcuni gruppi (es., Asia e Africa) vi sono aree e paesi con modelli migratori e familiari estremamente diversificati, abbiamo optato per questa aggregazione essendo l’unica che con questi dati garantisce analisi affidabili sia per rappresentatività che per numerosità campionaria.

Figura 1- Modelli di partecipazione al mercato del lavoro delle madri: % di donne che sono occupate o non occupate durante la gravidanza e due anni dopo la nascita del figlio

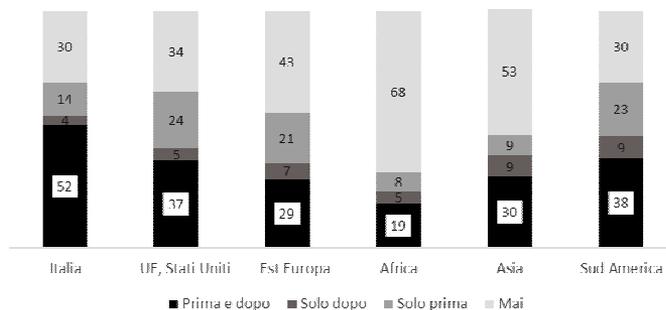
1a) 1988 - Per numero di figli



1b) 1989 - Per titolo di studio



1c) 1990 - Per area di provenienza



Fonte: Istat - Indagine campionaria sulle nascite, 2012.

Tabella 1 - Regressione sulla probabilità di essere occupata due anni dopo la nascita dei figli (modelli logit): modelli unici per donne italiane e straniere

	M1	M2
<i>Area di provenienza</i> (rif.: Africa)		
Italia	0.47***	0.94***
Ue - Stati Uniti	-0.16	0.01
Est Europa	-0.23†	-0.12
Asia	0.37*	0.44**
Sud America	0.40**	0.39*
<i>Titolo di studio</i> (rif.: non laureata)		
Laureata	0.96***	0.95***
<i>Età</i> (rif.: < 24)		
25-34	0.05	0.12*
35+	0.14**	0.21***
<i>Numero di figli</i> (rif.: 1)		
2	-0.05	-0.00
3+	-0.14**	-0.11*
<i>Contratto in gravidanza</i> (rif.: non occupata)		
Occupata, contratto tempo indeterminata	3.57***	3.64***
Occupata, contratto tempo determinata	2.18***	2.23***
Occupata, «in nero»	2.03***	2.06***
Occupata, lavoratrice autonoma	3.0***	3.08***
<i>Tipo di partner</i> (rif.: italiano)		
Straniero		0.48***
<i>Classe del partner a 2 anni del figlio</i> (rif.: non occupato)		
Occupato, borghesia		0.04
Occupato, classe media impiegatizia		0.08
Occupato, piccola borghesia		0.06
Occupato, classe operaia		-0.13*
<i>Costante</i>	-2.48***	-3.11***
<i>R-squared</i>	0.37	0.38
<i>N</i>	19214	18032

Note: † $p < 0.20$, * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Fonte: Istat, Indagine campionaria sulle nascite, 2012.

RPS

Arianna Santero e Cristina Solera

Tabella 2 - Regressione sulla probabilità di essere occupata due anni dopo la nascita dei figli (modelli logit): modelli separati per donne italiane e straniere

	Madri italiane		Madri straniere	
	M1	M2	M1	M2
<i>Titolo di studio</i> (rif.: non laureata)				
Laureata	1.07***	1.05***	0.02	0.16
<i>Età (rif.: < 24)</i>				
25-34	0.00	0.07	0.27**	0.31**
35+	0.11*	0.19**	0.27*	0.21
<i>Numero di figli</i> (rif.: 1)				
2	-0.02	0.01	-0.20*	-0.07
3+	-0.12*	-0.10†	-0.28**	-0.24†
<i>Contratto in gravidanza</i> (rif.: non occupata)				
Occupata, contratto tempo indeterminato	3.67***	3.74***	2.99***	3.10***
Occupata, contratto tempo determinato	2.23***	2.28***	1.88***	1.95***
Occupata, «in nero»	2.02***	2.09***	1.84***	1.83***
Occupata, lavoratrice autonoma	3.13***	3.21***	1.98***	2.15***
<i>Tipo di partner</i> (rif.: italiano)				
Straniero		0.20		0.42***
<i>Classe del partner a 2 anni del figlio</i> (rif.: non occupato)				
Occupato, borghesia		0.07		-0.02
Occupato, classe media impiegatizia		0.14†		-0.26
Occupato, piccola borghesia		0.10		-0.01
Occupato, classe operaia		-0.07		-0.31**
Costante	-2.08***	-2.27***	-2.01***	-2.40***
R-squared	0.37	0.38	0.26	0.28
N	16900	15916	2314	2116

Note: † $p < 0.20$, * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Fonte: Istat, Indagine campionaria sulle nascite, 2012.

Inoltre rispetto alle donne italiane, e in linea con la terza ipotesi, per le donne straniere il titolo di studio fa meno differenza: il 41% delle laureate e il 50% delle non laureate non ha mai lavorato, un gap di soli 9 punti percentuali, mentre per le italiane il gap è di 25 punti percentuali. Attraverso modelli di regressione multivariata sulla probabilità di essere occupata due anni dopo la nascita dei figli, la tabella 1 e la tabella 2 ci dicono se queste differenze siano compositive oppure no. Controllando per titolo di studio della madre, età, numero di figli e contratto in gravidanza (modello 1) e poi per classe del partner (pensata come *proxy* del cosiddetto effetto reddito; modello 2), la tabella 1 mostra che le italiane hanno una maggiore probabilità di essere occupate dopo la nascita di un figlio, seguite dalle asiatiche e dalle sudamericane, mentre la probabilità è inferiore per le africane ma anche per le europee, occidentali e orientali.

Inoltre, separando i modelli per donne italiane e straniere, la tabella 2 mostra che avere un alto titolo di studio incrementa fortemente la probabilità di essere occupate per le donne italiane ma non per le straniere, mentre il tipo di contratto in gravidanza ha il medesimo effetto: sia per le italiane che per le straniere la probabilità di lavorare due anni dopo la nascita di un figlio è inferiore per coloro che già non lavoravano prima di avere il figlio, seguite da quelle occupate in nero o a tempo determinato, mentre la probabilità è maggiore per le lavoratrici autonome e soprattutto per le lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato.

Ciò suggerisce, in linea con la prima e con la terza ipotesi, che l'istruzione non paga per le donne migranti, per il mancato riconoscimento nel mercato del lavoro o per le culture di genere tradizionali prevalenti nel circuito migratorio, ma che il minor grado di aderenza delle donne straniere al mercato del lavoro non è solo «culturale»: è anche strutturale/istituzionale – ossia, è anche un effetto compositivo, dovuto al fatto che una porzione più ampia di loro lavora in posizioni svantaggiate, senza le necessarie tutele e sicurezze.

4. Donne migranti prima e dopo la nascita di un figlio: le narrazioni

Ma quali motivazioni adducono le madri migranti per la loro partecipazione o meno al mercato del lavoro? In questo paragrafo proviamo a rispondere attraverso l'analisi di ventuno interviste qualitative semi-

strutturate realizzate tra il 2012 e il 2015⁴ a Torino e nel territorio circostante, con diciassette madri⁵ con almeno un figlio sotto i sei anni, provenienti da tre delle principali aree di origine incluse nell'analisi quantitativa: la Romania (7) per l'Est Europa, il Marocco (5) e la Tunisia (1) per l'Africa e il Perù (4) per il Sud America⁶. Dalle narrazioni delle madri migranti emerge innanzitutto che le *preferenze* per un'attribuzione delle responsabilità di cura alla madre e alla rete familiare e di quelle lavorative al padre non sono così diverse da quelle riscontrate tra le coppie native a doppio reddito di ceto medio altamente istruite in Italia (Naldini, 2015) e in altri paesi (Grunow e Evertsson, 2016). La soluzione che la maggioranza delle intervistate migranti preferirebbe è quella di lavorare part-time dopo il primo (primi) anno di vita del bambino, per conciliare il desiderio di stare con i figli con i bisogni economici (e in alcuni casi per rinnovare il permesso di soggiorno) e i desideri di autorealizzazione.

Non potrei più lavorare full-time ma part-time, perché per me lavorare tutto il giorno poi comunque dovresti trovare qualcuno che me li va a prendere alle quattro... No, secondo me una volta che hai deciso di fare dei figli devi dargli un po' di tempo [...]. Se manchi, secondo me allora era meglio non metterli al mondo. Però una mezza giornata che ti gratifica

⁴ Progetto *Practices and Policies around Parenthood. Work-family Balance and Childcare in Multicultural Contexts*, realizzato all'interno del network comparativo Transparent e finanziato dalla Compagnia di San Paolo e dall'Università di Torino.

⁵ Di cui otto interviste longitudinali con due punti nel tempo (in gravidanza e circa un anno e mezzo dopo la nascita del primo figlio) e rivolte separatamente anche ai padri. Nell'articolo ci concentriamo solo sulle narrazioni femminili.

⁶ La scelta dei paesi di origine non ha pretesa di esaustività, ed esclude ad esempio l'area dell'Asia, ma permette di considerare circuiti migratori diversi per norme sugli ingressi (Ue vs extra-Ue) e composizione per genere (storicamente a prevalenza maschile – da Marocco e Tunisia –, femminile – dal Perù – e inizialmente maschile e poi femminile – dalla Romania). Il campionamento è avvenuto attraverso servizi per famiglie, ong, mediatrici culturali e luoghi come bar e mercati, col supporto di materiale informativo sulla ricerca plurilingue. In caso di difficoltà linguistiche l'intervista si è svolta con una mediatrice madrelingua araba. Le intervistate (quattro laureate, sette diplomate e sei con istruzione secondaria inferiore) erano occupate o attive nel mercato del lavoro prima della nascita dei figli, principalmente nel settore delle pulizie e dell'assistenza familiare, e i mariti, o i compagni, in prevalenza lavoratori manuali o artigiani nei settori metalmeccanico, commercio, edilizia e trasporti.

non sempre casa, casa, bimbo, bimbo, bimbo, secondo me fa bene anche alla madre. È più predisposta a fare più cose, non so, è meno sfruttata ehm frustrata ecco. (*Luana, Marocco, tre figli, diploma, parrucchiera*)

Tuttavia nel caso delle donne migranti gli scarti tra ideali e pratiche che costituiscono ogni strategia di conciliazione (Hochschild, 1989) sono evidenti: le loro interruzioni o continuità lavorative sono infatti l'esito di un complesso processo di agency per fronteggiare vincoli strutturali e istituzionali più stringenti. Al momento dell'intervista, dopo la nascita dei figli, solo undici intervistate su diciassette svolgevano un lavoro pagato, di cui una sola full-time con turni, quattro part-time e sei saltuariamente senza contratto. La gran parte delle intervistate rientrate nel mercato del lavoro, inoltre, l'ha fatto prima del compimento del primo anno del bambino. Nelle parole delle donne migranti le aspettative di supporto pubblico sono basse (Albertini e Semprebon, 2018) e a pesare molto è l'assenza di risorse informali: anche se l'uso dei servizi pubblici è abbastanza intenso per le immigrate nel mercato del lavoro e il nido è inteso come positiva occasione di socializzazione per i bambini, è forte la mancanza di supporto familiare intergenerazionale, gratuito e più flessibile. Pesano anche le caratteristiche dei lavori, di elevata precarietà e informalità, che possono spingere a interruzioni lavorative involontarie, vuoi per la difficoltà di trovare strategie di conciliazione non unicamente, o principalmente, centrate sulla madre (in carenza di supporto informale e formale, a causa della limitata possibilità di trovare posto nei nidi pubblici con costi contenuti e di esternalizzare la cura via mercato), vuoi per gli orari di lavoro inconciliabili con le responsabilità di cura (perché molto lunghi, con turni od orari asociali, la sera e nel fine settimana, come nel caso di assistenti famigliari, stagionali in alberghi, venditrici a domicilio). Altre intervistate riportano di aver lavorato in settori a elevato turn-over di personale, ad esempio con agenzie interinali, con contratti in scadenza non rinnovati, recisi con soluzione anticipata o modificati unilateralmente dopo aver comunicato di essere incinte.

Ho portato i documenti perché avevo la gravidanza a rischio e con... un mese prima della fine del contratto, e perciò comunque mi hanno licenziato. Non mi hanno fatto, rifatto il contratto, per legge loro dovevo essere assunta fino a quando finivo la gravidanza e poi mi poteva licenziare, ma... ho contattato un avvocato, per capire se... loro poteva fare questa cosa. No, non poteva, potevo fare la denuncia ma... comunque non è che guadagnavo qualcosa in più, no, e perciò ho lasciato così. (*Mina, Romania, un figlio, licenza media, colf e assistente familiare*)

RPS

Arianna Santero e Cristina Solera

Nella maggioranza delle interruzioni lavorative involontarie conta l'insieme dei fattori sopra menzionati. Isabel, ad esempio, peruviana, sposata con un artigiano co-titolare di una ditta di cartongessi, alla prima intervista pre-nascita era iscritta a Scienze infermieristiche e lavorava come addetta alle pulizie in un negozio con un contratto a tempo indeterminato e come colf e assistente familiare con una agenzia interinale. Alla seconda intervista, dopo nascita del figlio, era disoccupata e aveva ritirato l'iscrizione all'università. Rientrata al lavoro quando la figlia aveva sette mesi, dopo il congedo facoltativo con permessi orari per allattamento e con il supporto della rete informale, Isabel ha avuto difficoltà di conciliazione per gli impegni di cura con altri nipoti e il rientro in Perù della madre. Dalle interviste longitudinali emerge che l'interruzione lavorativa non è desiderata, ma esito di vincoli istituzionali e strutturali, tra cui il costo del nido ritenuto elevato e il calo di vendite nel negozio in cui lavorava.

Abbiamo fatto la richiesta all'asilo nido ma da pagare era troppo e alla fine ho deciso io di stare a casa e guardarmela io e quindi aspetto fino alla materna, diciamo, no? che lei lì so che si paga di meno [Q]uello dell'agenzia è finito il contratto e poi l'altro ehm mi son fatta licenziare. [M]ia mamma adesso guarda l'altra mia nipotina, poi sta sempre male... Va in Perù magari sta due mesi, è quello. E a un lavoro non è che posso dirgli non vengo per due mesi, no? [La titolare rispetto al congedo] non è stata molto contenta (*sorridendo*), davvero sì non è stata molto contenta [e] io ero in una situazione particolare, no? Con lei che non sapevo come gestirla e praticamente loro mi hanno proposto anche di licenziarmi.

[E]ra quello che si immaginava prima della nascita della bambina?

No. Mi immaginavo che io lavoravo, che sì, mi occupavo di lei eccetera, ma non così no? tutto il giorno (*Isabel, Perù, una figlia, diploma, disoccupata*)

Un altro caso emblematico è quello di Luana, parrucchiera, sposata con un connazionale marocchino responsabile di un discount alimentare. Mentre è in maternità anticipata per la prima figlia per motivi di salute, il titolare dichiara fallimento e apre un'altra Spa, la riassume come apprendista malgrado la precedente assunzione a tempo indeterminato e non le rinnova il contratto dopo la seconda maternità. Lei continua a lavorare presso alcune clienti informalmente, portandosi la prima figlia con sé, e poi attuando una strategia di conciliazione multipla basata sui servizi e sul supporto di una nonna, della sua rete amicale e di vicinato e occasionalmente del marito, ma dal terzo figlio lavora «sempre meno, sempre meno», per poter dedicare tempo

ai bambini e a se stessa. Le caratteristiche dei lavori, che sono spesso non solo di elevata precarietà e informalità, ma anche poco gratificanti, perché non qualificati, pesanti e poco pagati, possono spingere a *interruzioni lavorative volontarie*, quando la necessità di un secondo reddito rientra.

Ho lavorato in una famiglia come badante, giorno e notte. Eheh (*sospirando*)... un po' è stata dura, un po' tanto dura, eh (*sorridendo*) [...] lì non potevo più rimanere perché era proprio... dura, eh (*sorridendo*).

[D]a quando ha i bambini non ha più avuto un impegno di lavoro a tempo pieno?

No. [C]i organizziamo per come stanno i bambini. Se stanno male, magari non posso andare a lavorare, a volte mi capiscono, a volte... magari chi, chi... non è che capisce, si cerca un'altra persona (*Ramona, Romania, due figli, licenza media, colf*)

Il nido è per Ramona l'unico strumento di conciliazione, sebbene pensi che il marito possa stare a casa con i figli mentre lei lavora, dato che le sorelle sono in Romania e in Spagna e non possono fornirle supporto. Per lei, come per altre intervistate, la bassa remunerazione è cruciale per la (non) propensione a tornare al lavoro full-time: se il costo dei servizi è superiore alla paga, la preferenza è prendersi cura dei figli invece che tornare al lavoro. Il ruolo dei vincoli strutturali emerge non solo nelle narrazioni sulle interruzioni lavorative, volontarie o no, ma anche sui rientri al lavoro molto prima di quanto desiderato, che avvengono malgrado ideali di *intensive mothering* (Hays, 1996), ad esempio nel caso di mariti o di compagni disoccupati. È il caso di Fadia, marocchina con istruzione secondaria di primo grado, sposata con un connazionale macellaio e poi camionista, che ha perso il lavoro durante la crisi economica. Fadia ritorna a lavorare dopo la nascita dei primi due figli saltuariamente come colf e assistente familiare informale e con un contratto a ore presso un'agenzia interinale, guadagnando circa 80 euro al mese. Non ha mai usufruito del congedo, né sembra conoscere questo diritto («Cosa vuol dire congedo?»).

Anche la difficoltà di trasferire in Italia competenze maturate all'estero conta. Kadisha, laureata in Giurisprudenza, in Marocco, dopo lo stage da avvocato, aveva lavorato come insegnante. Arrivata in Italia, per ricongiungimento col marito operaio connazionale, rimane disoccupata: traduce la laurea, ma non richiede l'equipollenza e nel frattempo rimane incinta, senza rete informale. Uscire dal mercato del lavoro in-

RPS

Arianna Santero e Cristina Solera

vece che optare per percorsi dequalificanti può essere una scelta volta a mantenere una positiva immagine di sé nella sfera privata (Liversage, 2009). Dall'altro lato, il desiderio di rientrare al lavoro di Kadisha, per «sentirsi indipendente, autonoma, per me stessa, perché comunque sono laureata», oltre che da dequalificazione e difficoltà linguistiche, è ostacolato dal non aver trovato posto al nido, essenziale in una situazione di carenza di aiuti informali.

In un processo di coppia quale è quello di allocazione tra tempo e responsabilità per la famiglia e per il lavoro anche le preferenze e gli orientamenti dei mariti/compagni hanno un ruolo. Malgrado nessuna delle intervistate riporti aperta ostilità espressa dai partner nei confronti del lavoro femminile, emergono, accanto a diffuse pratiche di supporto e di incoraggiamento, anche alcuni tentativi di dissuadere il rientro al lavoro della compagna «quando il bambino è troppo piccolo», per «non stancarsi troppo», per non dover affidare il bambino «ad altri» a costi superiori rispetto al guadagno percepito, o perché «tanto non c'è lavoro». Questi tentativi paiono essere parte di strategie per ristabilire, durante la transizione alla genitorialità, l'asimmetria di genere presente negli ideali che nella migrazione era invece stata messa in discussione prima della nascita del primo figlio, ad esempio per prolungati – e molto sofferti – periodi di disoccupazione maschile accompagnati da una migliore continuità lavorativa e/o da una migliore remunerazione femminile. Ma per le donne la riduzione dell'orario di lavoro pagato o la disoccupazione sono accompagnate da vissuti negativi, legati alla perdita della loro autonomia economica e di consumo e della loro capacità di contribuire al bilancio familiare, e quindi anche del potere negoziale nella coppia, dell'autostima e della libertà personale («È brutto perché ero abituata alla mia indipendenza»; «Percepire zero e arrivare a dire manca questo, serve questo per me era pesante»; «Mi sento un po' inutile in questo periodo, sì, quella che guadagna un 50 euro a settimana»).

Soluzioni di conciliazione relativamente più armoniose sono presenti nelle narrazioni delle lavoratrici laureate protette da contratti a tempo indeterminato, che garantiscono il congedo. Nessuna delle intervistate in questa posizione ha comunque utilizzato tutto il congedo di cui avrebbe avuto formalmente diritto. Anche in questi casi emerge il ruolo dei vincoli economici e istituzionali (bassa remunerazione e indennità Inps, tempi rigidi e limitati di iscrizione ai nidi pubblici) nel plasmare un rientro al lavoro più rapido di quello desiderato, per non perdere il contratto, nel timore di non trovarne un altro equivalente.

Mi sarebbe piaciuto avere la possibilità di stare a casa un po' di più. Almeno che lei compie, compisse un anno. Però non, secondo il mio contratto non lo posso fare. Perché io come contratto ho il diritto solo a sei mesi di maternità facoltativa. E va bene, retribuita al 30%, la mia decisione è stata inflitta anche dallo stipendio perché... è poco. Allora non riesco, magari ho pensato che in futuro affrontare le spese con lei ci sono. Poi... magari potevo stare anche fino a un anno, però dopo per rientrare al lavoro non potevo darla al nido... Non c'è la possibilità di inserire un bambino anche diciamo a gennaio, a febbraio perché già l'anno è iniziato. (*Giada, Romania, un figlio, laurea, gessista*)

Inoltre, per le laureate che già prima dell'arrivo dei figli non svolgevano un lavoro congruente al proprio titolo di studio, la maternità può contribuire a frenare le possibilità di carriera, tra discriminazioni e difficoltà a trasferire le qualifiche conseguite all'estero. Giada, biologa, insegnante in Romania, e in Italia assistente familiare, babysitter e poi operaia qualificata in uno studio ortodontico, durante il congedo viene sostituita da una ragazza italiana, che verrà assunta come tecnico, mentre Giada rimarrà operaia in sala gessi: non ha tradotto la laurea («In laboratorio sono tutti italiani») e non trova conciliabili gli orari di lavoro che le sarebbero necessari per il passaggio di carriera.

Le narrazioni si differenziano anche per area geografica di provenienza. Mentre alcune intervistate rumene hanno riferito di avere ideali egualitari, nonostante le pratiche asimmetriche, e nelle reti peruviane le single e capofamiglia donne sembrano avere più legittimità, le partecipanti da Marocco e Tunisia segnalano una prevalenza di asimmetrie di genere sia negli ideali che nelle pratiche nella loro rete. Tuttavia anche nelle famiglie transnazionali da questi paesi si osservano importanti *mutamenti verso pratiche di genere più paritarie* in seguito alle esperienze migratorie maschili e femminili. Non solo sul fronte della legittimità della «buona madre procacciatrice di reddito», ma anche sull'altro versante, quello dei «padri accudenti»: come nei casi in cui l'esperienza – molto negativa per le aspettative di genere – della disoccupazione maschile sembra parzialmente mitigata dalle responsabilità di cura assunte dai padri mentre le madri rientrano al lavoro.

5. Conclusioni

I dati quantitativi discussi in questo articolo hanno mostrato che nel contesto del «familismo by default» italiano per le madri migranti i rischi di esclusione dal mercato del lavoro sono più elevati che per le

native, soprattutto perché più frequentemente lavoratrici in nero o a tempo determinato durante la gravidanza. Inoltre, per effetto dei processi di dequalificazione e di non trasferibilità delle competenze ottenute all'estero, per le madri migranti il titolo di studio pare contare meno rispetto alle native. Ciò suggerisce che il minor grado di aderenza delle donne straniere al mercato del lavoro non è solo un effetto «culturale»: è anche «strutturale», legato al fatto che una porzione più ampia di loro lavora in posizioni svantaggiate, senza le necessarie tutele e sicurezze, o con titoli di studio non spendibili. Le narrazioni emergenti dalle interviste mettono in luce come vincoli strutturali e istituzionali si intreccino con modelli culturali tradizionali, favorendo processi di *doing gender*. Le pratiche di lavoro-famiglia delle donne migranti rispondono spesso a ideali di *intensive mothering* ma si intrecciano anche con desideri, attraverso il lavoro remunerato, di autonomia e libertà, e devono poi fare i conti, rispetto alle italiane, con più stringenti vincoli: le risorse socio-economiche nelle reti e nei circuiti migratori, le caratteristiche dei loro lavori, spesso non solo di elevata precarietà e informalità, ma anche poco pagati e poco gratificanti, e l'assenza di adeguati servizi per la prima infanzia. Questa assenza (che, date le politiche migratorie di restringimento dei ricongiungimenti familiari, risulta meno compensata dalle reti familiari rispetto a quanto accade per le donne italiane) contribuisce a rafforzare nelle famiglie migranti il ruolo «tradizionale» della cura materna, ma, quando la donna è la principale o unica procacciatrice di reddito, può anche spingere ad un maggiore coinvolgimento dei mariti-padri, il quale, seppure mosso più da necessità che da scelta, può aprire a processi di *undoing gender*.

Riferimenti bibliografici

- Albertini M. e Sembrebbon M., 2018, *A Burden to the Welfare State? Expectations of non-Eu Migrants on Welfare Support*, «Journal of European Social Policy», pp. 1-16.
- Albertini M., Kohli M. e Vogel C., 2007, *Intergenerational Transfers of Time and Money in European Families: Common Patterns - Different Regimes?*, «Journal of European Social Policy», vol. 17, n. 4, pp. 319-334.
- Ambrosini M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M., 2013, *Migrazioni irregolari e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M. e Abbatecola E., 2010, *Famiglie in movimento. Separazioni, legami, ritrovamenti nelle famiglie migranti*, Melangolo, Genova.

- Anderson B., 2000, *Doing the Dirty Work? The Global Politics of Domestic Labour*, Zed Books, Londra.
- Becker G.S., 1991, *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Bettio F., Simonazzi A. e Villa P., 2006, *Change in Care Regimes and Female Migration: the «Care Drain» in the Mediterranean*, «Journal of European Social Policy», vol. 16, n. 3, pp. 271-285.
- Bittman M., England P., Folbre N., Matheson G. e Sayer L., 2003, *When Does Gender Trump Money? Bargaining and Time in Household Work*, «American Journal of Sociology», vol. 109, n. 1, pp. 186-214.
- Bonizzoni P., 2014, *Immigrant Working Mothers Reconciling Work and Childcare: the Experience of Latin American and Eastern European Women in Milan*, «Social Politics», vol. 20, n. 1-24.
- Campomori F. e Caponio T., 2015, *Immigration and Social Inequalities: Italian Integration Policies Revisited*, «Politiche Sociali», n. 1, pp. 43-58.
- Crespi I., Santoni C. e Zanier M.L., 2016, *Famiglie, culture e ruolo delle donne nei processi migratori*, in Bartholini I. (a cura di), *Radicali discriminazioni e narrazioni di genere nel Mediterraneo*, Franco Angeli, Milano, pp. 33-54.
- Da Roit B., Amparo González F. e Moreno-Fuentes F.J., 2013, *The Southern European Migrant-Based Care Model*, «European Societies», vol. 15, n. 4, pp. 577-596.
- Fullin G. e Reyneri E., 2010, *Low Unemployment and Bad Jobs for New Immigrants in Italy*, «International Migration», vol. 49, n. 1, pp. 118-147.
- Fuwa M., 2004, *Macro-Level Gender Inequality and the Division of Household in 22 Countries*, «American Sociological Review» n. 69, pp. 751-767.
- Geist C., 2005, *The Welfare State and the Home: Regime Differences in the Domestic Division of Labor*, «European Sociological Review», n. 21, pp. 23-41.
- Goldin C., 2006, *The Quiet Revolution that Transformed Women's Employment, Education, and Family*, «American Economic Review», vol. 96, n. 2, pp. 1-21.
- Gornick J.C. e Meyers M.K., 2003, *Families That Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, Russell Sage Foundation, New York.
- Grunow D. e Evertsson M., 2016, *Couples' Transitions to Parenthood: Analysing Gender and Work in Europe*, Elgar, Northampton.
- Halevy D., Lepianka D. e Santero A., 2018, *Differently unequal: On migrants' stratified Access to Family Reunification and Family Entitlements in the Netherlands, Israel and Italy*, in Knijn T. e Naldini M. (a cura di), *Gender and Generational Division in the EU Citizenship*, Elgar, Cheltenham.
- Hays S., 1996, *The Cultural Contradictions of Motherhood*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Hochschild A.R., 1989, *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home*, Piatkus, Londra.
- Iom, 2014, *Harnessing Knowledge on the Migration of Highly Skilled Women*, disponibile all'indirizzo internet: www.iom.int.

- Keizer R., 2015, *Which Men Become Involved Fathers? The Impact of Men's Own Attitudes on Paternal Involvement in the Netherlands*, «International Review of Sociology», vol. 25, n. 3, pp. 359-372.
- Kofman E., 2007, *The Knowledge Economy, Gender and Stratified Migrations*, «Studies in Social Justice», vol. 1, n. 2, pp. 122-135.
- Kofman E. e Raghuram P., 2015, *Gendered Migrations and Global Social Reproduction*, Palgrave, Londra.
- Le Bihan B., Knijn T. e Martin C. (a cura di), 2014, *Work and Care under Pressure: Care Arrangements across Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Liversage A., 2009, *Vital Conjunctions, Shifting Horizons: High-Skilled Female Immigrants Looking for Work*, «Work, Employment and Society», vol. 23, n. 1, pp. 120-141.
- Lundberg S. e Pollak R.A., 1996, *Bargaining and Distribution in Marriage*, «The Journal of Economic Perspectives», n. 10, pp. 139-158.
- Murgia A. e Poggio B., 2013, *Fathers' Stories of Resistance and Hegemony in Organizational Cultures*, «Gender, Work and Organisation», vol. 20, n. 4, pp. 413-424.
- Musumeci R. e Santero A., 2018, *The Influence of Infancy Experts and Workplace Cultures on Work-Childcare Reconciliation Practices among Native and Immigrant Fathers in Italy*, in Musumeci R. e Santero A. (a cura di), *Fathers, Childcare and Work: Cultures, Practices and Policies*, Emerald, Bingley, pp. 155-181.
- Naldini M. e Saraceno C., 2008, *Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen but Far from Structural Reforms*, «Social Policy & Administration», vol. 42, n. 7, pp. 733-748.
- Naldini M. (a cura di), 2015, *La transizione alla genitorialità. Da coppie moderne a famiglie tradizionali*, il Mulino, Bologna.
- Palidda R., 2009, *Diversamente atipiche. Disuguaglianze di genere e costi della flessibilità*, «Genesis», n. 7, pp. 15-40.
- Parrenas R., 2000, *Migrant Filipina Domestic Workers and the International Division of Reproductive Labor*, «Gender and Society», vol. 14, n. 4, pp. 560-580.
- Pfau-Effinger B., 2005, *Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation*, «Journal of Social Policy», vol. 34, n. 1, pp. 3-20.
- Ponzo I. e Ricucci R., 2013, *Passaporto e città di residenza. Quanto contano nell'accesso al welfare locale?*, in Saraceno C., Sartor N. e Sciortino G. (a cura di), *Immigrati e diseguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, il Mulino, Bologna, pp. 277-308.
- Reyneri E., 2004, *Immigrants in a Segmented and often Undeclared Labour Market*, «Journal of Modern Italian Studies», vol. 9, n. 1, pp. 71-93.
- Reyneri E. e Fullin G., 2008, *New Immigration and Labour Markets in Western Europe: a Trade-Off between Unemployment and Job Quality?*, «Transfer», n. 4, pp. 573-588.
- Reyneri E. e Fullin G., 2011, *Labour Market Penalties of New Immigrants in New*

- and Old Receiving West European Countries*, «International Migration», n. 49, pp. 31-57.
- Santero A., 2011, *Ri-qualificarsi a partire dal margine. Marocchine nei Centri Territoriali per l'educazione Permanente*, in Porcellana V. (a cura di), *Il doppio margine. Donne tra esclusione e cambiamento*, Stampatori, Torino, pp. 155-183.
- Santero A., 2016, *Piani di conciliazione famiglia-lavoro delle coppie migranti*, in Bartolini I. (a cura di), *Rad icamenti, discriminazioni e narrazioni di genere nel Mediterraneo*, Franco Angeli, Milano, pp. 55-70.
- Santero A. e Naldini M., 2017, *Migrant Parents in Italy: Gendered Narratives on Work/Family Balance*, «Journal of Family Studies», doi: 10.1080/13229400.2017.1345319.
- Saraceno C. e Keck W., 2011, *Towards and Integrated Approach for the Analysis of Gender Equity Policies Supporting Paid Work and Care Responsibilities*, «Demographic Research», n. 25, pp. 371-406.
- Sciortino G., 2004, *Immigration in a Mediterranean Welfare State: the Italian Experience in Comparative Perspective*, «Journal of Comparative Policy Analysis», vol. 6, n. 2, pp. 11-29.
- Smith A.J. e Williams D., 2007, *Father Friendly Legislation and Paternal Time across Western Europe*, «Journal of Comparative Policy Analysis», vol. 9, n. 3, pp. 175-192.
- Steiber N., Berghammer C. e Haas B., 2016, *Contextualizing the Education Effect on Women's Employment: A Cross-National Comparative Analysis*, «Journal of Marriage and Family», vol. 78, n. 1, 246-261.
- Stier H. e Lewin-Epstein N., 2000, *Women's Part-Time Employment and Gender Inequality in the Family*, «Journal of Family Issues», vol. 21, n. 3, pp. 390-410.
- Strøm S., Piazzalunga D., Venturini A. e Villosio C., 2017, *Wage Assimilation of Immigrants and Internal Migrants: the Role of Linguistic Distance*, «Regional Studies», doi: 10.1080/00343404.2017.1395003.
- Tognetti Bordogna M., 2012, *Donne e percorsi migratori. Per una sociologia delle migrazioni*, Franco Angeli, Milano.
- Uunk W., Kalmijn M. e Muffels R., 2005, *The Impact of Young Children on Women's Labour Supply. A Reassessment of Institutional Effects in Europe*, «Acta Sociologica», vol. 48, n. 1, pp. 41-62.
- West C. e Zimmerman D., 1987, *Doing Gender*, «Gender&Society», vol. 1, n. 2, pp. 125-151.
- Williams F. e Brennan D., 2012, *Care, Markets and Migration in a Globalising World: Introduction to the Special Issue*, «Journal of European Social Policy», vol. 22, n. 4, pp. 355-362.

La riforma dei servizi per l'infanzia e il lavoro di cura dei bambini tra residualità e universalismo

Stefano Neri

La riforma dei servizi per l'infanzia, introdotta dal decreto legislativo 65/2017, si propone sia di espandere l'accesso e la copertura dei servizi per l'infanzia, sia di elevare la qualità dell'offerta complessiva, pubblica e privata. In questo senso essa può avere conseguenze molto rilevanti non solo sull'occupazione femminile, ma anche sulla qualificazione del lavoro educativo e di cura dei bambini, che rappresenta un aspetto centrale nella riforma. L'articolo discute criticamente potenzialità e limiti della riforma, evidenziando in particolare come

i servizi per l'infanzia dei Comuni, chiamati a esercitare un ruolo cardine nella governance del nuovo sistema integrato dei servizi, siano attraversati da difficoltà e da trasformazioni organizzative e nel lavoro, accentuate dalle politiche di austerità degli ultimi dieci anni. Tali difficoltà, unite alle carenze strutturali dello Stato nel settore, potrebbero indebolire se non inficiare la capacità della riforma di far uscire i servizi per l'infanzia dalla tradizionale posizione di residualità fra le istituzioni del welfare italiano verso l'acquisizione di una dimensione più universalistica.

1. I servizi per l'infanzia in Italia. Un quadro di insieme

La letteratura sociologica ha più volte messo in evidenza il contributo che i servizi per l'infanzia possono fornire sia alla promozione dello sviluppo cognitivo e degli apprendimenti nel lungo termine dei bambini, aiutando a contrastare il passaggio intergenerazionale delle disuguaglianze sociali di origine familiare, sia alla crescita diretta e indiretta dell'occupazione, soprattutto femminile, in quanto costituiscono un serbatoio di forza lavoro in prevalenza femminile e favoriscono la conciliazione tra vita privata e lavorativa (ad es. Saraceno e Naldini, 2001; Ferrera, 2008; Esping-Andersen, 2011).

Le potenzialità dei servizi per l'infanzia a fini educativi e occupazionali sono state tradizionalmente misconosciute dal sistema di welfare «familiaristico» italiano, soprattutto per la fascia di età tra 0 e 2 anni,

ossia per i servizi che gli atti normativi e gli esperti del settore spesso chiamano «0-3», mentre i servizi per i bambini tra 3 e 5 anni sono definiti «3-6».

Com'è noto, il nostro sistema ha fatto largamente affidamento sulla famiglia per i compiti di cura ed educazione dei bambini tra 0 e 2 anni, relegando asili nido e servizi integrativi (spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi in contesto domiciliare) ad una funzione secondaria e nel complesso residuale rispetto all'istituzione familiare (Sabatinelli, 2016). L'investimento dello Stato di carattere regolativo e finanziario è stato molto limitato, almeno fino agli anni più recenti, lasciando il campo all'iniziativa delle amministrazioni locali, con inevitabili ricadute in termini di diseguaglianze nell'accesso e nella qualità del servizio.

I bassi tassi di copertura rispetto alla popolazione di riferimento (i bambini tra 0 e 2 anni) riflettono questa situazione. Nell'anno scolastico 2014-15 (dato più recente a disposizione), la percentuale di bambini con meno di 3 anni iscritti ad asili nido e servizi integrativi comunali o che usufruiscono direttamente o indirettamente di un finanziamento o contributo comunale si attesta al 12,6%, di cui l'11,6% negli asili nido (tabella 1). Le differenze territoriali appaiono molto rilevanti, con tassi che vanno dal 25,6% dell'Emilia-Romagna al 2,1% della Calabria (Istat, 2017).

Se consideriamo il numero di posti disponibili per 100 bambini residenti di età inferiore ai 3 anni, dato meno affidabile rispetto agli utenti ma che consente di tenere conto delle sezioni primavera e delle strutture private autorizzate prive di finanziamenti comunali, nel 2014-15 il tasso di copertura dei servizi è del 22,8% (di cui il 18,4% nei nidi). Le quote regionali si distribuiscono tra il 37,2% dell'Umbria e il 35,7% dell'Emilia-Romagna, da un lato, il 6,4% e l'8,7% rispettivamente di Campania e Calabria, dall'altro (*ivi*).

Il carattere residuale dei servizi per l'infanzia per bambini tra 0 e 2 anni fra le istituzioni educative e di cura trova riscontro anche nella loro inclusione tra i servizi a domanda individuale, tali da prevedere una compartecipazione alle spese da parte dell'utenza, a meno che non siano stato dichiarati gratuiti per legge nazionale o regionale. Nel 2014-15 la quota di compartecipazione delle famiglie al finanziamento per i servizi destinati a bambini al di sotto dei 3 anni si attesta mediamente al 20,4% del costo complessivo, con differenze territoriali rilevanti (*ivi*).

Tabella 1- Numero di utenti per 100 bambini residenti 0-2 anni nei servizi per l'infanzia (%) - Anno scolastico 2014/15

Regioni	Asili nido	Servizi integrativi	Totali
Piemonte	11,7	0,7	12,4
Valle d'Aosta	21,6	3	24,6
Liguria	13,1	1,4	14,6
Lombardia	13,4	2,1	15,5
Trentino-Alto Adige	15,0	3,7	18,8
Veneto	9,3	0,7	10,0
Friuli-Venezia Giulia	19,5	2,4	21,9
Emilia-Romagna	23,7	1,9	25,6
Toscana	19,8	1,9	21,7
Umbria	13,3	1,9	15,2
Marche	16,0	0,5	16,5
Lazio	17,1	0,0	17,1
Abruzzo	9,1	1,0	10,1
Molise	10,7	0,0	10,7
Campania	2,1	0,5	2,6
Puglia	4,9	0,4	5,3
Basilicata	6,6	0,0	6,6
Calabria	1,2	0,0	2,1
Sicilia	4,6	0,0	4,6
Sardegna	9,7	1,0	10,7
Italia	11,6	1,0	12,6

Fonte: Istat, 2017.

Inoltre, le condizioni strutturali, organizzative e di funzionamento di asili nido e servizi integrativi presentano una variabilità molto forte non solo tra le diverse regioni ma anche entro ciascuna di esse e, in un medesimo ambito territoriale, tra diversi gestori. Questi infatti sono tutti tenuti a soddisfare soltanto alcune regole generali e requisiti «minimi», tra cui quelli necessari all'autorizzazione al funzionamento e, in qualche regione, all'accreditamento dei servizi.

Nella scuola dell'infanzia, ossia il principale e quasi esclusivo servizio di educazione e istruzione per bambini fra 3 e 5 anni (il cosiddetto «3-6»), tali caratteri sono in buona parte attenuati. La qualificazione di «scuola» si è tradotta in un impegno dello Stato che, da ormai cinquant'anni, è molto più massiccio e diretto rispetto ai servizi per i bambini tra 0 e 2 (lo «0-3»): mentre questi ultimi sono erogati da Comuni (55,1% dei bambini iscritti) e privati (44,9%), lo Stato gestisce direttamente la maggioranza delle scuole dell'infanzia, coprendo il 61,5% dell'utenza, con punte di oltre l'80% nel Centro-Sud (tabella 2).

Alle scuole dell'infanzia private dotate del requisito della parità scolastica (paritarie) sono iscritti poco meno del 30% dei bambini, con punte molto elevate in Veneto (60,7%), Lombardia (43,4%) e nella provincia di Trento (62,3%).

RPS

LA RIFORMA DEI SERVIZI PER L'INFANZIA E IL LAVORO DI CURA DEI BAMBINI

Tabella 2 - Bambini iscritti ai servizi per l'infanzia per natura del soggetto gestore sul totale degli iscritti (%)

Regioni	Asili nido (a.s. 2014-15)		Scuole dell'infanzia (a.s. 2013-14)		
	Comunali	Privati	Statali	Comunali	Private
Piemonte	66,1	33,9	64,0	8,2	27,8
Valle d'Aosta	48,8	51,2	=	86,1*	13,9
Liguria	69,5	30,5	57,5	15,2	27,3
Lombardia	54,8	45,2	43,5	13,1	43,4
P.A. di Bolzano	43,4	56,6	n.d.	n.d.*	n.d.
P.A. di Trento	40,7	59,3	0,0	37,7*	62,3
Veneto	49,2	50,8	34,5	4,8	60,7
Friuli-Venezia Giulia	31,3	68,7	58,0	8,7	33,3
Emilia-Romagna	60,4	39,6	47,9	16,9	35,2
Toscana	45,1	54,9	72,8	8,4	18,8
Umbria	63,9	36,1	81,5	2,7	15,8
Marche	47,4	52,6	85,1	4,7	10,2
Lazio	58,2	41,8	60,0	22,6	17,4
Abruzzo	60,0	40,0	83,4	1,3	17,4
Molise	12,2	87,8	82,4	1,3	16,3
Campania	71,4	28,6	71,9	3,7	24,4
Puglia	36,9	63,1	79,6	3,1	17,3
Basilicata	51,1	48,9	84,0	3,3	12,7
Calabria	66,4	33,6	75,7	0,8	23,5
Sicilia	81,9	18,1	79,6	4,9	15,5
Sardegna	34,4	65,6	70,2	1,7	28,1
<i>Italia</i>	<i>55,1</i>	<i>44,9</i>	<i>61,5</i>	<i>9,3</i>	<i>29,2</i>

* In Valle D'Aosta le scuole dell'infanzia pubbliche non sono comunali (né statali) ma regionali. Nelle Province autonome di Trento e Bolzano le scuole dell'infanzia pubbliche non statali non sono comunali ma provinciali.

Fonte: Istat, 2017; Istat datawarehouse, 2018.

Il ruolo così diverso esercitato dallo Stato nella scuola dell'infanzia rispetto ai servizi 0-3 ha avuto riflessi evidenti sia nella copertura del servizio, quasi universale nella scuola dell'infanzia, sia nella regolazione, in quanto questa presenta un insieme di regole uniformi o assai simili per le scuole statali e quelle paritarie (comunali o private), che complessivamente comprendono la grandissima maggioranza delle scuo-

le dell'infanzia. La compartecipazione alle spese per l'utenza è assente nelle scuole statali, assente o molto limitata in quelle comunali, più bassa rispetto a quella richiesta nei nidi per le scuole paritarie private.

In ogni caso, anche nelle scuole dell'infanzia esistono differenze significative nelle condizioni strutturali, organizzative e di funzionamento (spazi e ambienti, orari del servizio, modalità di impiego e tempi di compresenza del personale, disponibilità di materiale didattico): tutti elementi, questi, che possono avere ricadute significative sul lavoro di insegnanti e operatori (quasi tutte donne) e, indirettamente, sulla qualità del servizio. Pur non esistendo indagini sistematiche sul tema, è riconosciuto che su tali dimensioni esistano variazioni non irrilevanti a seconda del gestore del servizio (statale, comunale, privato) e dell'area territoriale presa in considerazione, con un investimento maggiore nelle Regioni centrali e settentrionali e nelle grandi città.

Negli ultimi anni si è assistito a un calo del tasso di copertura di nidi e servizi integrativi: il numero di iscritti per 100 bambini residenti sotto i 3 anni è passato dal 12,7% del 2008-09 al 13,5% del 2011-12, per poi tornare al 12,6% del 2014-15 (Istat, 2017). Le ragioni di questa riduzione, verificatesi nonostante il contestuale calo delle nascite, vanno probabilmente ricercate nell'aumento della disoccupazione e della cassa integrazione dovuto alla crisi economica, che si traducono in una minore disponibilità economica dei genitori nel pagare le rette dei servizi e in una minore necessità di iscrivere i figli, data la forzata assenza di lavoro.

In questo quadro si inserisce il decreto legislativo 65/2017, che istituisce il «sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni» (art. 1, co. 2, d.lgs. 65/2017), superando la tradizionale divisione dei servizi per l'infanzia in due fasce d'età. Come vedremo, la legge si pone obiettivi ambiziosi di espansione dei servizi, nell'intento di eliminare ogni carattere di residualità dei servizi per l'infanzia e attribuirgli una dimensione tendenzialmente universalistica. Se questa trasformazione avesse successo, le conseguenze dirette e indirette sull'occupazione femminile sarebbero molto rilevanti, per quanto le tendenze appena ricordate nella copertura sembrano rendere gli obiettivi espansivi del decreto piuttosto ardui da raggiungere. Inoltre, la riforma introduce una serie di innovazioni volte a elevare la qualità del servizio, puntando sulla qualificazione e valorizzazione del lavoro di cura e di educazione dei bambini.

RPS

Stefano Neri

2. Il nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia

Il decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017 è uno degli atti previsti dalla delega al governo contenuta nell'art. 181, co. 1 della l. 107/2015 («La Buona Scuola»), in cui era confluito l'originario disegno di legge n. 1260/2014 di riforma dei servizi per l'infanzia. Il decreto rappresenta il riconoscimento normativo del ruolo primario che tali servizi possono giocare sotto il profilo educativo, sociale ed economico.

Secondo l'art. 2, il sistema integrato di educazione e istruzione comprende i «servizi educativi per l'infanzia» (per bambini da 0 a 2 anni compiuti), vale a dire asili nido e micronidi, i servizi integrativi e le sezioni primavera per bambini tra 24 e 36 mesi (fino ad oggi solo sperimentali); le scuole dell'infanzia, per i bambini da 3 a 5 anni compiuti. La costituzione del sistema integrato, che pone al centro «la continuità del percorso educativo e scolastico» (art. 1, co. 3) tra le sue diverse articolazioni e tra queste e la scuola primaria, sancisce il carattere educativo di nidi e servizi integrativi.

Per la prima volta lo Stato e, in particolare, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Miur) assumono un ruolo estremamente rilevante di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo, nonché di finanziamento del sistema dei servizi 0-3. Lo Stato non si fa carico della gestione diretta di nidi e servizi integrativi e l'assetto dei poteri rimane assai decentrato tra Regioni e Comuni, ma l'assunzione di responsabilità da parte del Miur è evidente.

In particolare, mediante strumenti di programmazione come il Piano di azione nazionale pluriennale, al Miur sono affidati ambiziosi obiettivi di espansione del servizio, innalzamento della qualità e omogeneizzazione progressiva di tutta l'offerta di servizi per l'infanzia, quali (artt. 4 e 5):

- 1) il progressivo consolidamento, ampliamento dell'accessibilità e diffusione dei servizi 0-3, al fine di raggiungere gradualmente, su tutto il territorio, il tasso di copertura dei bambini sotto i 3 anni indicato dagli obiettivi di Lisbona (33%). Questo significa l'estensione dei servizi per i bambini tra 0 e 2 anni e della dotazione di personale in essi operante;
- 2) la «generalizzazione progressiva» della scuola dell'infanzia, espressione che riflette le preoccupazioni per un livello di copertura che negli ultimi anni corre il rischio di allontanarsi dall'universalità pressoché raggiunta negli scorsi decenni, per ragioni probabilmente riconducibili alla crisi economica e alla difficoltà di raggiungere pienamente alcune fasce della popolazione (come gli immigrati);

- 3) la costituzione di «Poli per l'infanzia» (da uno a tre per regione), che ospitano «servizi educativi per l'infanzia» e scuole dell'infanzia, quali laboratori di innovazione didattica e pedagogica orientati a promuovere la continuità tra «0-3» e «3-6» mediante condivisione di strutture, spazi e risorse, anche professionali;
- 4) il possesso, da parte degli educatori di nidi e servizi integrativi, di uno specifico titolo di laurea triennale (o di una laurea quinquennale integrata da un corso di formazione), a partire dal 2019-20. Questa disposizione normativa va considerata in relazione alla legge n. 205/2017, che disciplina le professioni di educatore professionale socio-pedagogico e di pedagoga;
- 5) lo svolgimento regolare e ordinario di attività di formazione in servizio per tutto il personale dei servizi;
- 6) la graduale eliminazione degli anticipi all'iscrizione alla scuola dell'infanzia, subordinata all'incremento della disponibilità di posti all'asilo nido e al consolidamento delle sezioni primavera. Questa pratica, diffusa soprattutto al Sud, viene giudicata in modo negativo sia perché rischia di penalizzare i bambini anticipatari all'interno di strutture concepite per bambini più grandi, sia perché crea difficoltà alle scuole dell'infanzia sotto il profilo didattico e organizzativo;
- 7) la generalizzazione del coordinamento pedagogico in tutti i servizi del sistema integrato, in forma territoriale. Si tratta di uno strumento organizzativo interno ai servizi, volto a promuovere e monitorare la qualità dell'offerta didattica e pedagogica, diffuso soprattutto nei servizi comunali del Centro-Nord e delle grandi città e, in parte, nei gestori privati;
- 8) l'istituzione di una Commissione per il Sistema integrato di educazione e istruzione, composta da esperti nella materia. Tra i compiti della Commissione vi è quello di proporre al Miur le «Linee guida pedagogiche» per il sistema, sulla base delle quali il Ministero deve definire gli Orientamenti educativi nazionali per i servizi educativi per l'infanzia. Gli Orientamenti dovrebbero rappresentare un potente strumento di qualificazione e di parziale omogeneizzazione della qualità didattico-educativa nei nidi e negli altri servizi per bambini al di sotto dei 3 anni.

Per l'introduzione delle innovazioni previste dalla normativa e, in particolare, per l'attuazione del Piano nazionale presso il Miur è istituito il Fondo nazionale per il Sistema integrato di istruzione e integrazione. La dotazione del Fondo era di 209 milioni di euro per il

2017, 224 milioni per il 2018 e 219 milioni a decorrere dal 2019. Le risorse, attribuite direttamente dallo Stato agli enti locali sulla base della programmazione regionale, hanno il fine di «garantire il soddisfacimento dei fabbisogni effettivi e la qualificazione del sistema integrato» (art. 12, co. 4) secondo «principi fondamentali» tra i quali spiccano la dotazione di personale adeguata a «sostenere la cura ed educazione dei bambini», tempi di compresenza tali da promuovere la qualificazione dell'offerta, la formazione continua e il coordinamento pedagogico.

L'ampliamento della dotazione di personale, necessario per perseguire l'estensione dell'offerta dei servizi per i bambini sotto i 3 anni e l'effettiva universalità della scuola dell'infanzia, in quest'ultima viene garantito anche mediante l'attribuzione alle scuole statali di una parte dell'organico «di potenziamento» previsto per le scuole di ogni ordine e grado dalla legge n. 107/2015.

Le risorse statali devono servire anche a ridurre progressivamente la quota di partecipazione degli utenti alle spese per nidi e servizi integrativi, con l'obiettivo finale di escludere tali servizi da quelli a domanda individuale.

Dopo l'approvazione del decreto 65 nell'aprile del 2017, la seconda parte dell'anno e i primi mesi del 2018, fino alla fine della legislatura, sono stati segnati da un notevole attivismo del Miur, che ha mostrato di voler subito procedere all'attuazione della riforma. Sono stati così approvati, tra gli altri, i decreti ministeriali che hanno dato il via all'elaborazione del primo Piano di azione nazionale di attuazione del sistema integrato alla creazione dei Poli per l'infanzia (che ha un iter autonomo rispetto al Piano) e alla nomina della Commissione per il Sistema integrato di educazione e istruzione, così come sono state confermate e attribuite le risorse finanziarie previste per il primo anno della riforma.

3. La costruzione del sistema integrato tra potenzialità universalistiche e criticità persistenti

Il decreto 65 presenta finalità del tutto condivisibili, proponendosi la costruzione di un sistema di servizi diffuso sul territorio, che offra ai bambini e alle famiglie percorsi educativi unitari e di qualità adeguata. Le potenzialità in termini di espansione dell'occupazione femminile nei servizi, di promozione delle pari opportunità e della conciliazione tra lavoro e vita privata sono notevoli. Inoltre, il lavoro di educazione

e cura dei bambini dovrebbe acquisire una professionalità, ricchezza e qualità superiore al passato, evitando che l'espansione dell'occupazione femminile avvenga mediante lavori di bassa qualificazione e valutazione sociale. L'analisi del testo legislativo permette di cogliere questi indubbi elementi positivi, ma evidenzia anche rilevanti criticità. La letteratura sociologica si è fin qui concentrata principalmente sui limiti della riforma che possono vanificare gli obiettivi di espansione del servizio e di costruzione di un sistema integrato (ad es. Sabatinelli, 2017; Pavolini e Saraceno, 2017). In sintesi i dubbi si concentrano sull'adeguatezza dei mezzi e degli strumenti previsti dal decreto per realizzare tali obiettivi.

In primo luogo, le risorse finanziarie messe in campo dallo Stato sono giudicate insufficienti, per quanto esse non siano disprezzabili soprattutto se confrontate con i tagli e le limitazioni poste dalle politiche di austerità negli anni passati.

Alla limitatezza delle risorse pubbliche corrisponde il mantenimento della compartecipazione delle famiglie alle spese di funzionamento di nidi e servizi integrativi, benché la normativa si ponga l'obiettivo del superamento di questa condizione nel lungo termine. La scelta del decreto appare frutto di un compromesso tra le istanze di eguaglianza e solidarietà e quelle dettate dall'equilibrio dei conti pubblici, ma rischia di perpetuare l'esistenza di importanti barriere d'accesso al servizio per una parte non trascurabile del ceto medio (Pavolini e Saraceno, 2017).

Al di là dell'ammontare complessivo delle risorse disponibili, occorre chiedersi se i soggetti preposti all'attuazione della riforma saranno in grado di utilizzarle per perseguirne con efficacia gli obiettivi. A tale riguardo, l'esperienza del Piano straordinario nidi 2007-09 insegna che un massiccio investimento di risorse non è sufficiente a raggiungere gli esiti attesi e rischia anzi di approfondire le disparità territoriali preesistenti, se le amministrazioni locali dei territori maggiormente dotati di servizi riescono a sfruttare le opportunità a disposizione in modo migliore rispetto a quelle dei territori più «bisognosi» (Zurru, 2014).

Per ridurre le diseguaglianze territoriali, diviene essenziale il ruolo dello Stato. In questo senso il decreto attribuisce al Miur funzioni rilevanti di indirizzo, coordinamento e controllo del sistema in costruzione. Si tratta di compiti in larga misura nuovi per il Ministero, soprattutto per i servizi educativi per bambini da 0 a 2 anni (lo «0-3»). Appare così indispensabile che il Miur si doti di strutture organizzative e di un sistema informativo appositi, nonché di competenze specializzate nella primissima infanzia, a livello centrale e periferico. Allo

stesso modo, fondamentale appare un deciso rafforzamento di unità e risorse professionali dedicate alla scuola dell'infanzia, in passato troppo spesso subordinata alla scuola dell'obbligo nelle scelte del Miur.

La riduzione delle disparità territoriali non dovrebbe riguardare solo la disponibilità ma anche le caratteristiche dei servizi, indipendentemente dalla natura del soggetto gestore. In questo senso, il ruolo del Miur non viene sempre agevolato dal disposto normativo: è il caso della mancata previsione di un regolamento statale per la definizione degli standard organizzativi, strutturali e qualitativi dei servizi 0-3, previsto nella delega della legge 105 ma poi cassato dopo la sentenza 284/2016 della Corte costituzionale (vedi Neri, 2017a). La definizione di standard comuni a livello nazionale rimane così affidata ad un accordo tra le Regioni e alla loro buona volontà di tradurlo nei propri ordinamenti.

Queste considerazioni mettono in evidenza il ruolo primario mantenuto dai livelli di governo decentrati nella *governance* del nuovo sistema. A questo riguardo, più che le competenze regionali spicca soprattutto il ruolo affidato ai Comuni, cui la normativa non solo attribuisce compiti fondamentali nel sistema integrato, ma in più aspetti sembra valorizzarne le esperienze e le pratiche migliori, proponendone un'applicazione adattata alla generalità del sistema dell'offerta.

Tuttavia, questa scelta avviene paradossalmente in un momento di forte difficoltà per i servizi comunali per l'infanzia, segnati da anni di politiche di austerità che ne hanno messo a forte rischio la stessa continuità e hanno promosso rilevanti trasformazioni al loro interno. A questi temi, così importanti per le sorti della riforma, dedichiamo il paragrafo successivo.

4. I servizi per l'infanzia comunali nel sistema integrato: «*Graecia capta ferum victorem cepit*»?

I servizi per l'infanzia a gestione diretta comunale sono una componente fondamentale dell'offerta presente in questo settore (vedi tabella 2). Nella fascia da 0 a 2 anni, nel 2014-15 essi assicurano il 51,4% dei posti complessivamente disponibili e coprono il 55,1% degli utenti iscritti ad un asilo nido o servizio integrativo finanziato direttamente o indirettamente dai Comuni (Istat, 2017). Nella scuola dell'infanzia la presenza comunale è quantitativamente meno rilevante, essendo pari al 9,3% dell'offerta complessiva nel 2013-14, con

punte di quasi il 23% nel Lazio e di circa il 17% in Emilia-Romagna (Istat, 2017).

Al di là della loro presenza quantitativa, i servizi comunali rappresentano storicamente un punto di riferimento imprescindibile e un modello per tutti gli altri operatori sotto il profilo dell'organizzazione, dell'elaborazione pedagogica e dell'offerta didattico-educativa, con una qualità in media elevata e punte di eccellenza note e riconosciute a livello internazionale. Nel loro insieme, le strutture comunali si distinguono rispetto ai servizi erogati da altri soggetti per la presenza sistematica di alcuni fattori organizzativi e gestionali che gli addetti ai lavori pongono in relazione con una qualità elevata del servizio (Fortunati, Moretti e Zelano, 2010; Zurru, 2014). Si tratta di elementi che, da un lato, metterebbero in condizione il personale di sviluppare e valorizzare la propria professionalità nel lavoro con i bambini e le famiglie, dall'altro, consentirebbero al sistema di fornire un servizio di qualità mediamente elevata.

Un primo gruppo di tali fattori riguarda le migliori condizioni di impiego (salario, orario, ferie, permessi, sicurezza del posto di lavoro) garantite a educatori e docenti dai contratti collettivi di lavoro pubblici, rispetto a quelle offerte dai contratti privati. Tra i contratti pubblici, inoltre, quello delle Regioni e autonomie locali favorisce più di quello della scuola dell'infanzia statale un'organizzazione ispirata alla collegialità, nonché lo svolgimento di attività di formazione e aggiornamento professionale (Mari, 2016; Neri, 2017b).

Esiste poi un secondo gruppo di fattori che promuovono la qualità e la professionalità del lavoro di cura nei servizi per l'infanzia, come riconosciuto anche da documenti internazionali (Commissione europea, 2014) e che si rinvengono al massimo grado nelle migliori esperienze comunali. Con il decreto 65 il legislatore punta proprio su questo secondo insieme di elementi, prevedendone l'estensione al complesso dell'offerta, con alcuni aggiustamenti. Spesso tali elementi sono già presenti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia private e statali, ma non sono universalmente diffusi né rappresentano sempre pratica quotidiana e ordinaria del servizio.

Facciamo riferimento, ad esempio, al requisito della laurea per le educatrici dei nidi e degli altri servizi dello 0-3, come per le insegnanti di scuola dell'infanzia, o all'obbligo di svolgere attività di formazione continua, che rappresenta un'abitudine più consolidata nelle scuole comunali. Allo stesso modo, la progettata abolizione degli anticipi nell'iscrizione alla scuola dell'infanzia si ispira all'indirizzo, diffuso in

ambito comunale, di scoraggiare questa pratica tra l'utenza; anche l'enfasi posta dal decreto 65 sul principio di partecipazione delle famiglie sembra guardare alle esperienze sviluppate storicamente in molti Comuni.

Inoltre assume particolare rilievo la prevista costituzione di coordinamenti pedagogici in ogni territorio, che viene affidata ai Comuni in collaborazione con le istituzioni scolastiche statali e con i gestori privati. Al coordinamento pedagogico gli esperti del settore riconoscono un ruolo di primaria importanza nel promuovere la qualità didattico-educativa dei servizi, fornendo un supporto fondamentale alla programmazione, attuazione e monitoraggio delle attività svolte con i bambini e contribuendo in questo modo allo sviluppo della professionalità degli operatori.

L'adozione generalizzata del coordinamento pedagogico, pur in forma territoriale e non interno alle strutture, rappresenta un forte riconoscimento della valenza attribuita ad uno strumento tipico, come si è detto, della tradizione dei servizi comunali.

Ai Comuni il decreto attribuisce poi compiti rilevanti. Questi appaiono tutti finalizzati alla promozione della qualità dei servizi presenti sul territorio, pubblici e privati, che dovrebbe essere ottenuta principalmente per mezzo della valorizzazione della professionalità del personale e della qualificazione del lavoro di cura. Sono da interpretare in questo senso i compiti dei Comuni in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture; la realizzazione di attività di monitoraggio e valutazione della qualità dei servizi; la promozione di iniziative di formazione per il personale di tutti i servizi; il ruolo di coordinamento generale sul sistema al fine di garantire l'integrazione e la continuità educativa tra i servizi presenti sul territorio.

Queste funzioni, già di per sé molto impegnative, vengono attribuite ad un soggetto, l'ente locale, che ha affrontato nell'ultimo decennio condizioni di particolare difficoltà. Le politiche di austerità dell'ultimo decennio hanno infatti pesantemente colpito gli enti locali (Bordogna e Neri, 2014). I vincoli posti alla spesa di personale e al turnover hanno determinato una riduzione del personale comunale del 13% tra il 2007 e il 2014 (Anci-Ifel, 2016), incidendo in particolare su servizi ad alta intensità di lavoro come quelli educativi.

Molti Comuni, soprattutto nell'Italia centrale e settentrionale, si sono trovati a fronteggiare forti difficoltà nel garantire la continuità dei servizi per l'infanzia a gestione diretta: ne sono risultate sia un'accelerazione delle dinamiche di esternalizzazione a gestori privati, sia

L'avvio di processi di ibridazione dei servizi comunali con l'affidamento del servizio a soggetti terzi controllati dai Comuni (Neri, 2016). Tali processi hanno favorito la fuoriuscita dai contratti di lavoro delle Regioni e Autonomie locali verso quelli del settore privato (Dorigatti, 2017; Neri, 2017b).

Queste difficoltà sono parzialmente diminuite negli anni più recenti, grazie all'allentamento dei vincoli alla spesa e al turnover del personale, fino al Piano straordinario di assunzioni 2016-18 per gli enti locali. Tuttavia, esse hanno prodotto trasformazioni durevoli nei servizi comunali, anche nelle realtà di maggiore tradizione e radicamento. I cambiamenti non sono stati tutti negativi, ma hanno sicuramente messo in discussione e complessivamente reso più fragile la capacità dell'ente locale di assicurare un servizio di qualità elevata, nonché di fungere da punto di riferimento per tutto il sistema. A questo riguardo vanno ricordati in particolare i rischi potenziali connessi all'abbandono del contratto di lavoro delle Regioni e Autonomie locali, a favore di contratti di lavoro del settore privato che non garantiscono le stesse condizioni di impiego e di retribuzione al personale, con effetti potenzialmente negativi sul lavoro educativo e di cura e sulla qualità del servizio.

Se considerassimo lo Stato come un decisore unitario e valutassimo di conseguenza le politiche per l'infanzia perseguite nell'ultimo decennio, potremmo affermare che il livello centrale abbia prima indebolito i Comuni, incentivando in modo diretto o indiretto i processi di privatizzazione e mettendo a rischio la qualità del servizio fornito. Poi, gli abbia riconosciuto una forma di «superiorità» dei servizi da essi tradizionalmente forniti per lo più mediante la gestione diretta, sotto il profilo pedagogico, didattico e organizzativo. Tale riconoscimento si è espresso nelle disposizioni del decreto 65 atte a promuovere la generalizzazione di alcune caratteristiche costitutive dei servizi comunali e nell'attribuzione all'ente locale di un ruolo essenziale nel nuovo sistema integrato.

In realtà questo «doppio movimento» è il risultato di processi decisionali differenti, condotti da protagonisti diversi e in tempi per lo più non coincidenti. Le politiche di austerità sono promosse e messe in atto tra il 2008-09 e il 2013-14 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Presidenza del Consiglio, d'intesa con le istituzioni europee, secondo un *policy making* fortemente centralizzato che lascia poco spazio al Parlamento, agli interessi organizzati e ad attori come Regioni e autonomie locali, inevitabilmente penalizzate (Pavolini e al.,

RPS

Stefano Neri

2015). Nel caso del decreto 65, invece, gli attori principali nel processo decisionale sono il Parlamento e il Miur e l'elaborazione e approvazione della riforma si svolgono in una fase (2014-2017) in cui le politiche di austerità vengono progressivamente allentate rispetto agli anni precedenti, per quanto tali politiche abbiano prodotto effetti durevoli sui Comuni e i loro servizi.

Il risultato complessivo di queste dinamiche contraddittorie è che i Comuni si trovano a dover assolvere nuove funzioni nella costruzione del sistema integrato, in condizioni di forte debolezza rispetto al passato.

5. Conclusioni

Il decreto 65 è una riforma storica, attesa da lungo tempo dagli operatori ed esperti del settore. Essa contiene al suo interno le potenzialità per determinare la fine della condizione di residualità e marginalità dei servizi per l'infanzia e l'acquisizione di un ruolo di primo piano tra le istituzioni di educazione e cura del nostro sistema di welfare. Se gli obiettivi espansivi della riforma venissero sufficientemente raggiunti, le ricadute dirette e indirette sull'occupazione femminile e sulla conciliazione tra lavoro e vita privata potrebbero essere di grande portata. Inoltre, il decreto si propone di elevare e omogeneizzare la qualità dell'offerta di servizi, mediante un innalzamento del livello di qualificazione e un miglioramento complessivo delle condizioni del lavoro di cura, tipicamente femminile.

Nelle pagine precedenti abbiamo descritto e analizzato le innovazioni contenute nel decreto 65 che motivano questi giudizi. Abbiamo poi evidenziato che esistono una serie di criticità tali da mettere in dubbio la capacità di raggiungere, pur gradualmente e progressivamente, gli ambiziosi obiettivi previsti dalla riforma.

A questo riguardo, sul lavoro educativo e di cura vale la pena di aggiungere che le difficoltà dei Comuni e il connesso processo di fuoriuscita dal contratto di lavoro degli enti locali potrebbero finire per ottenere effetti opposti a quelli di una maggiore qualificazione, dati i rischi contenuti nel passaggio ai contratti di lavoro del settore privato. In questo senso, esiste l'eventualità concreta che l'espansione dei servizi per l'infanzia si accompagni a un peggioramento della retribuzione e delle condizioni di lavoro dei lavoratori, secondo una modalità affine alla cosiddetta «soluzione anglosassone» ai problemi della bassa

produttività dei servizi di cura, descritta da Esping-Andersen (1999; si veda anche Paci, 2006).

Anche la gradualità o, meglio, l'impostazione incrementale adottata dalla normativa per la costruzione del sistema integrato potrebbe rappresentare un punto debole della riforma. Per quanto tale impostazione abbia senz'altro favorito l'approvazione del decreto, ora essa rischia di far dipendere eccessivamente l'implementazione della riforma dalla volontà politica dei decisori, per definizione mutevole. Un cambiamento degli indirizzi e delle priorità dei decisori politici in senso sfavorevole alla riforma potrebbe infatti pregiudicarne il successo complessivo, non solo riducendo le risorse ad essa dedicate, ma anche enfatizzando le carenze delle strutture amministrative ministeriali preposte alla sua attuazione.

Condizione fondamentale per la realizzazione di un effettivo sistema integrato appare infine un profondo mutamento delle politiche condotte nell'ultimo decennio dal livello centrale nei confronti dei Comuni, dato il ruolo da essi giocato nell'offerta dei servizi e le rilevanti funzioni ad essi attribuite dalla riforma. In questo modo non solo si potrebbero salvaguardare le esperienze educative di qualità elevata diffuse sul territorio, storicamente radicate ma oggi a rischio, ma anche e, soprattutto, si potrebbero compiere passi avanti forse decisivi nella costruzione del sistema integrato.

Riferimenti bibliografici

- Anci-Ifel, 2016, *Il personale dei Comuni italiani. Quinta edizione*, disponibile all'indirizzo internet: www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/4648-il-personale-dei-comuni-italiani-quinta-edizione-2016.
- Bordogna L. e Neri S., 2014, *Austerity Policies, Social Dialogue and Public Services in Italian Local Government*, «Transfer: European Review of Labour and Research», vol. 20, n. 3, pp. 357-371.
- Commissione europea, 2014, *Proposal for Key Principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care*, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf.
- Dorigatti L., 2017, *Condizioni di lavoro nei servizi sociali: disintegrazione verticale e procurement pubblico*, «Stato e mercato», n. 3, pp. 459-488.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oup, Oxford-New York.

- Esping-Andersen G., 2011, *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 2008, *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Mondadori, Milano.
- Fortunati A., Moretti E. e Zelano M., 2010, *Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe*, in *Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2011*, pp. 159-209, disponibile all'indirizzo internet: www.minori.it/sites/default/files/Costi%20di%20gestione.pdf.
- Mari M., 2016, *La contrattualistica nei servizi educativi e nelle scuole dell'infanzia*, in Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia (a cura di), *Gestire il sistema educativo territoriale integrato*, Zeroseiup, pp. 75-84.
- Istat, 2017, *Asili nido e altri servizi educativi per la prima infanzia*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it
- Neri S., 2016, *Garantire i servizi nella crisi. I processi di ibridazione dei servizi per l'infanzia comunali*, «Politiche Sociali», n. 3, pp. 441-458.
- Neri S., 2017a, *Il nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia tra ambizioso universalismo e realismo minimalista*, «Politiche Sociali», n. 3, pp. 513-516.
- Neri S., 2017b, *L'ibridazione dei servizi di cura e le conseguenze sul lavoro*, «Quaderni di Rassegna sindacale», n. 2, pp. 93-110.
- Paci M., 2006, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., León M., Guillén A.M. e Ascoli U., 2015, *From Austerity to Permanent Strain? The Eu and Welfare State Reform in Italy and Spain*, «Comparative European Politics», vol. 13, n. 1, pp. 56-76.
- Pavolini E. e Saraceno C., 2017, *Il decreto legislativo sui nidi: un passo avanti, ma la strada è lunga*, «Neodemos», 10 febbraio, disponibile all'indirizzo internet: www.neodemos.info/articoli/il-decreto-legislativo-sui-nidi-un-passo-avanti-ma-la-strada-e-lunga/.
- Sabatinelli S., 2016, *Politiche per crescere. La prima infanzia tra cura e investimento sociale*, il Mulino, Bologna.
- Sabatinelli S., 2017, *Verso il sistema integrato 0-6 anni*, «Welforum», 10 aprile, disponibile all'indirizzo internet: <https://welforum.it/verso-il-sistema-integrato-0-6-anni/>.
- Saraceno C. e Naldini C., 2001, *Sociologia della famiglia*, il Mulino, Bologna.
- Zurru M., 2014, *L'età d'argento: frammentazione e privatizzazione delle politiche italiane per l'infanzia*, in Zurru M. (a cura di), *Asili nido e qualità del servizio. Tra vincoli e nuove possibilità valutative*, Ediesse, Roma, pp. 55-93.

Disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro: l'impatto del Bonus Infanzia e del congedo di paternità

Enrica Maria Martino

Le disuguaglianze di genere sul mercato del lavoro rimangono significative in molti paesi. L'impatto diseguale della nascita di un figlio su uomini e donne sembra esserne una delle cause principali. Le politiche familiari possono incoraggiare l'offerta di lavoro femminile e rendere più semplice la conciliazione di vita e lavoro. La maggiore offerta di asili nido e di servizi per la prima infanzia e la disponibilità di congedi parentali risultano strumenti efficaci per aumentare l'offerta di lavoro delle donne. L'introduzione di congedi di paternità può incentivare una migliore

distribuzione del carico familiare, promuovendo una più equa condivisione della genitorialità. In Italia, l'introduzione del congedo obbligatorio di paternità non ha raggiunto l'intera platea di beneficiari potenziali né ha portato un maggior uso da parte dei padri del congedo facoltativo. Il Bonus Infanzia, introdotto per incoraggiare congedi parentali più brevi, non sembra aver apportato benefici di lungo periodo alle beneficiarie, né in termini di offerta di lavoro né di retribuzioni. D'altra parte, l'analisi suggerisce che il Bonus abbia ridotto il rischio di abbandono del mercato del lavoro.

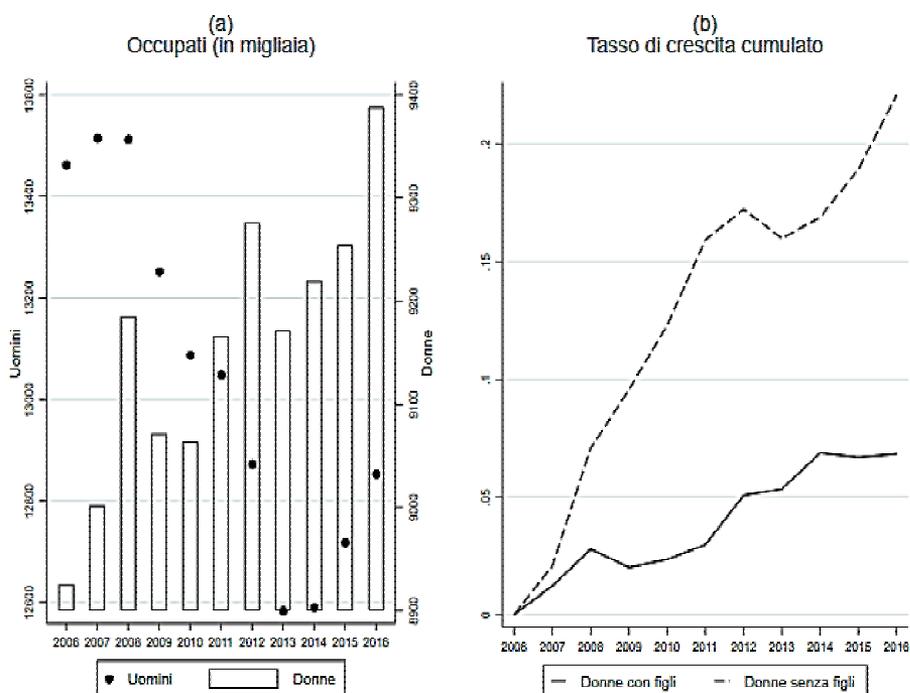
1. Disuguaglianze di genere sul mercato del lavoro e il ruolo della genitorialità

Le disuguaglianze di genere sul mercato del lavoro sono oggetto di dibattito nell'ambito degli obiettivi di sviluppo mondiale, rappresentando nella maggior parte delle economie avanzate un nodo irrisolto del modello di organizzazione del mercato del lavoro e della società intera. Le politiche pubbliche e gli incentivi da esse disegnate spesso non riescono a contrastare la difficile riconciliazione fra i tempi di lavoro e i tempi di vita, né la tradizionale divisione di ruoli di genere; questo comporta bassa occupazione femminile, che si traduce in mancata crescita economica (Fmi, 2013), alto rischio di povertà fra le famiglie con figli a carico e delle donne sole in età adulta, mancata raccolta di contributi (Inps, 2017), vulnerabilità delle donne che non

riescono a raggiungere indipendenza economica (Aizer, 2010) e persistenti disuguaglianze dentro e fuori dal mercato del lavoro.

Tali disuguaglianze sono particolarmente significative all'interno delle famiglie con figli, come mostrano i dati Eurostat 2016 (cfr. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>): in tutti i paesi europei, il divario di genere nel tasso di occupazione è sempre positivo nelle coppie con figli, e molto più ampio rispetto al divario fra uomini e donne single e senza figli. L'Italia è il paese in cui tali divari sono più ampi, dopo Malta: mentre il tasso di occupazione delle donne senza figli è in linea con la media europea, intorno al 68%, è il tasso di occupazione delle madri a trainare in basso il tasso di occupazione femminile, determinando uno dei divari reddituali più alti di Europa (oltre il 33%), a fronte del minor divario salariale (5,5%, media europea 16,3%).

Figura 1 - Andamento dell'occupazione in Italia



Fonte: Dati Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

Se infatti la presenza delle donne nel mercato del lavoro è aumentata significativamente nell'ultimo decennio, anche a fronte di una contrazione dell'occupazione maschile (si veda pannello a della figura 1), tale crescita ha riguardato soprattutto le donne senza figli, mentre la presenza delle madri occupate nel mercato del lavoro è aumentata a ritmi molto più contenuti, come mostrato dalla figura 2, pannello b. L'Italia resta infatti uno dei paesi dove il tradizionale modello di coppia *male-breadwinner*, in cui l'uomo lavora a tempo pieno e la donna non è occupata, è ancora molto diffuso (in più del 30% dei casi, dati Ocse 2014) fra le coppie con figli.

Da una parte, la riduzione di offerta di lavoro legata alla presenza di figli potrebbe essere dovuta a differenti preferenze individuali, che attribuiscono al tempo speso a casa un valore più alto rispetto a quello attribuito da uomini e donne senza figli: il costo opportunità di lavorare aumenta e si desidera ridurre l'offerta di lavoro al margine intensivo (meno ore lavorative, se la flessibilità oraria lo permette), o al margine estensivo (uscire dal mercato del lavoro). L'evidenza empirica suggerisce però che spesso l'uscita dal mercato non riflette una libera scelta, quanto piuttosto una difficoltà a conciliare il nuovo ruolo di madre con quello di lavoratrice, a ritrovare spazio sul posto di lavoro dopo l'assenza legata ai congedi di maternità, a trovare la flessibilità oraria che faciliterebbe la nuova condizione. In Italia, fra le donne che lasciano volontariamente il lavoro dopo la nascita del figlio (circa il 7% nel 2012) quasi il 70% fa riferimento alle difficoltà di riconciliazione dei ruoli come motivazione primaria per l'interruzione dell'attività lavorativa (Istat, 2012).

Il costo di tale assenza, inoltre, non è solo individuale, quando l'assenza è involontaria: l'aumento della presenza delle donne sul mercato del lavoro comporterebbe maggiore presenza di capitale umano qualificato nel sistema produttivo (secondo dati Eurostat nel 2016 in Europa la proporzione di donne sotto i 35 anni con livello di istruzione terziaria superava di quasi 10 punti percentuali quella degli uomini), maggiore crescita economica (Klasen e Lamanna, 2009), maggiore sostenibilità del sistema pensionistico e minore rischio di povertà infantile (28% in Europa secondo il Rapporto 2017 di Save the Children).

Per questo l'ideazione e l'approvazione di politiche che incoraggino la partecipazione femminile e rendano il mercato del lavoro più equo e uguale ricorrono negli obiettivi di sviluppo internazionale da decenni (si vedano i *Sustainable Development Goals* dell'Agenda Onu 2030).

La disponibilità di dati longitudinali e di origine amministrativa, in grado di coprire importanti porzioni della popolazione per periodi di

tempo molto lunghi, ha portato, nella letteratura economica, a un rinnovato interesse nello studio delle determinanti delle disuguaglianze di genere sul mercato del lavoro. Studi recenti svolti su dati amministrativi danesi (Kleven e al., 2018), svedesi (Angelov e al., 2016) e italiani (Martino, 2017) suggeriscono che la genitorialità sia uno dei fattori principali per comprendere le differenti posizioni lavorative di uomini e donne e confermano che la nascita di un figlio ha un effetto significativo e permanente sull'offerta di lavoro e le retribuzioni percepite dalle madri.

L'importanza della genitorialità nello spiegare la persistenza delle disuguaglianze di genere giace nel fatto che, nell'organizzazione familiare, continua a prevalere un modello di divisione dei compiti di cura e di gestione domestica molto tradizionale, che fatica ad adeguarsi all'evoluzione della società e alle libertà conquistate dalle donne rispetto al loro ruolo sociale, politico ed economico. In generale, l'uso del tempo per uomini e donne appare ancora molto polarizzato, con una netta prevalenza maschile sul mercato del lavoro e femminile nel lavoro non retribuito; inoltre, a fronte di una certa eterogeneità nell'uso, da parte delle donne, del tempo in lavoro retribuito, la prevalenza femminile nell'uso del tempo per il lavoro familiare è abbastanza omogenea in tutti i paesi europei, mostrando che spesso l'ingresso nel mercato del lavoro comporta un aumento del carico complessivo di lavoro per la donna, e non una redistribuzione dell'uso del tempo fra i partner: il tempo libero a disposizione degli uomini, infatti, è di circa il 20% più alto di quello delle donne¹.

Ciò è vero ovunque, ma soprattutto in alcuni paesi, quali l'Italia, dove la distribuzione dell'uso del tempo di uomini e donne è particolarmente squilibrata, e risulta scarsamente elastica all'offerta di lavoro femminile: anche quando la donna è occupata, infatti, l'indice di asimmetria, calcolato dall'Istat per misurare quanta parte del tempo dedicato da entrambi i partner ad un'attività è svolta dalla donna, rimane alto per tutti gli ambiti di lavoro familiare (lavoro domestico, cura dei bambini, cura degli adulti). Nel corso dell'ultimo decennio, l'indice di asimmetria si è solo marginalmente ridotto. Fra le coppie in cui la donna è occupata, d'altra parte, l'asimmetria nella disponibilità di tempo libero ha avuto una riduzione trascurabile fra le coppie con figli (dal 44 al 38% nell'arco dei dieci anni), mentre è addirittura aumentata di dieci punti percentuali (dal 14 al 24%) fra le coppie senza figli. Il fatto che la riduzione delle disu-

¹ Dati Ocse, 1999-2013, disponibile all'indirizzo internet: http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TIME_USE.

guaglianze abbia interessato soprattutto le coppie con figli è legata al fatto che tale andamento è trainato soprattutto da un aumento nel tempo dedicato dai padri alla cura dei figli.

La riduzione dell'asimmetria nel lavoro domestico, invece, riflette soprattutto una riduzione del tempo dedicatogli dalle donne, più che un aumento da parte maschile (Istat, 2016a).

2. Le politiche familiari a sostegno della conciliazione in Italia e all'estero

Le misure di politica familiare direttamente collegate allo status occupazionale dei genitori, generalmente chiamate politiche di conciliazione famiglia-lavoro, sono costruite su due pilastri: le misure in materia di congedo di maternità e congedi parentali e l'offerta di servizi per la prima infanzia (cfr., ad esempio, Naldini e Saraceno, 2011). Gli obiettivi dell'azione legislativa dell'Unione europea sono stati incoraggiare politiche che migliorassero le condizioni lavorative dei genitori e che assicurassero la conciliazione fra impegni di vita privata e vita professionale. Neyer e al. (2017) analizzano l'azione dell'Ue nell'ambito delle politiche familiari ed evidenziano, negli anni, un aumento del coinvolgimento dell'Unione in questi temi, sia tramite azioni vincolanti (trattati, direttive, regolamenti) che tramite pareri non vincolanti (pubblicazione di rapporti, risoluzioni, raccomandazioni). In particolare, i principi su cui si fondano gli interventi sono stati l'uguaglianza di genere, tra i valori fondamentali dell'Unione identificati già nel Trattato di Roma del 1957, l'aumento dell'occupazione femminile e la conciliazione vita-lavoro. In quest'ottica, a partire dal 1992, si sono susseguite direttive volte ad armonizzare la legislazione sui congedi di maternità (Direttiva 92/85/Ec) e i congedi parentali (Direttive 96/34/Ec, 2010/18/Eu), fino a stabilire obiettivi comuni in ambito di offerta di servizi per l'infanzia (Obiettivi di Barcellona, 2002).

L'assetto normativo italiano attuale deriva da due principali interventi legislativi: dapprima, con la legge 53/2000, più recentemente con la legge 92/2012. Il seguente paragrafo si propone di riassumerne le principali caratteristiche e novità, in un confronto con le norme vigenti negli altri paesi europei².

² La normativa di riferimento in Italia è sistematizzata nel Testo unico sulla maternità e paternità del 2001 (d.lgs. 151/2001).

2.1 *Le novità della legge 53/2000*

Il congedo di maternità è un periodo di astensione dal lavoro previsto per le madri nelle settimane immediatamente precedenti e successive alla nascita del figlio; tutti i paesi dell'Ocse, a eccezione degli Stati Uniti, prevedono periodi retribuiti di almeno 12 settimane, a tutela della salute della madre e del bambino e della continuità del rapporto di lavoro della donna. La normativa italiana è piuttosto generosa, prevedendo 5 mesi di congedo di maternità (salvo flessibilità, si prevedono due mesi prima della data presunta del parto e tre mesi dopo la data del parto) coperti dall'Inps con un'indennità pari all'80% della retribuzione media globale giornaliera calcolata sul mese precedente l'inizio del congedo. Tale congedo è a uso esclusivo della madre, salvo casi eccezionali che impediscano alla madre di prendersi cura del bambino.

Il congedo parentale è un periodo di astensione facoltativa dal lavoro, usufruibile da entrambi i genitori entro i primi 12 anni di vita del bambino, per un periodo complessivo non superiore ai dieci mesi. Se usato entro i primi sei anni di vita del bambino³, è coperto, per un massimo di sei mesi, da un'indennità pagata dall'Inps pari al 30% della retribuzione media giornaliera nel mese precedente al congedo.

Infine, negli ultimi anni il legislatore ha cercato di rendere più flessibile l'istituto del congedo parentale, in modo da incentivarne l'uso da parte di entrambi i genitori, di incoraggiare il rientro al lavoro delle donne e di facilitare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro: la legge 228/2012 ha introdotto la modalità di fruizione del congedo su base oraria e il d.lgs. 81/2015 ha previsto la possibilità per il lavoratore di chiedere la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale al posto del congedo parentale.

La figura 2 consente un confronto fra il sistema italiano e le normative in atto negli altri paesi europei, riportando il numero di mesi a disposizione delle madri corretto per il tasso di sostituzione della retribuzione garantito dall'indennità: il congedo di maternità in Italia appare piuttosto generoso, sia in termini di numero di settimane (in linea con la media europea), sia per l'entità della copertura reddituale garantita in quelle settimane. Per quanto riguarda il congedo facoltativo, invece, la durata è inferiore rispetto alla media europea (26

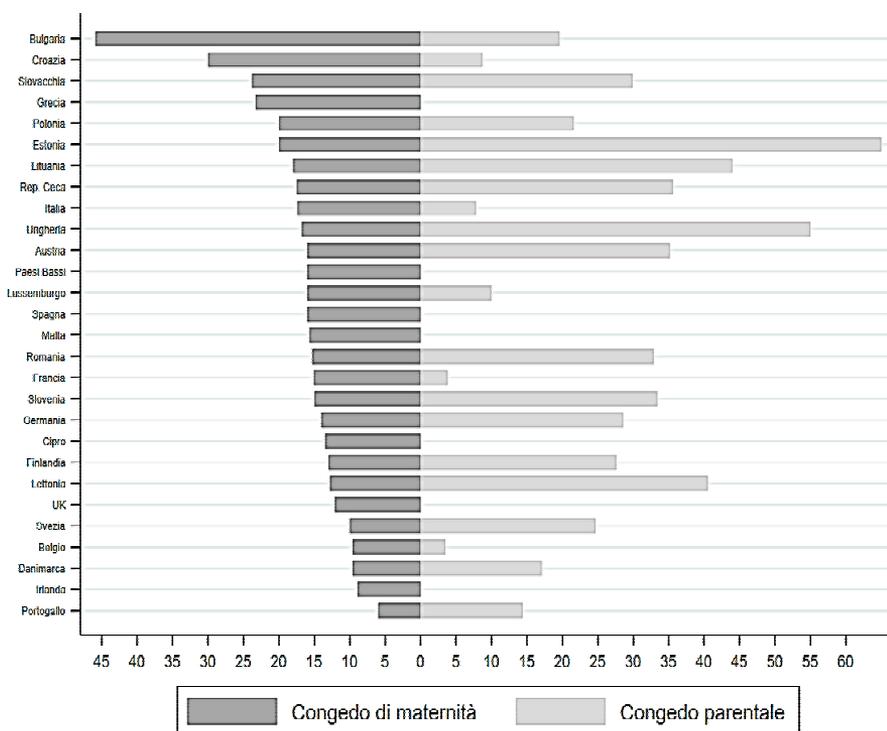
³ Per i genitori a basso reddito, la copertura è estesa fino agli otto anni del bambino.

settimane a fronte di 43) e la proporzione di reddito garantita non altrettanto generosa: l'Italia, dunque, a parte i sette paesi che non prevedono alcuna forma di congedo parentale e Francia e Belgio, in cui l'ammontare corrisposto per ogni mese di congedo è fisso e non legato alla retribuzione del genitore, ha il congedo parentale meno generoso in Europa.

RPS

Enrica Maria Martino

Figura 2 - Durata dei congedi a disposizione delle madri, in settimane

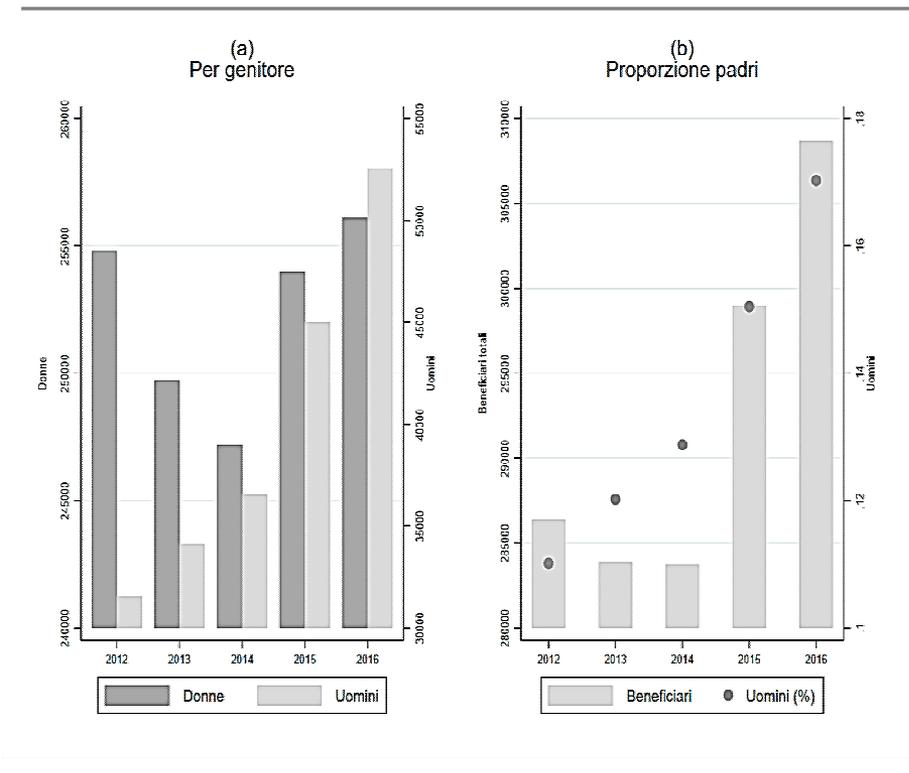


Fonte: Dati Ocse, 2016.

La figura 3 riporta le domande di congedo parentale da parte di lavoratori dipendenti pervenute all'Inps fra il 2012 e il 2016 e presenta diversi aspetti interessanti da commentare. Innanzitutto, come atteso, i beneficiari del congedo parentale sono in massima parte le madri: ciò

rinvia sia alla tradizionale divisione del lavoro di cura, già commentata in precedenza, sia alla risposta ottimale delle famiglie, che mantengono integro il reddito più alto della famiglia (tipicamente, quello maschile) e sottopongono alla forte riduzione di reddito legata all'uso del congedo il reddito secondario (come già riportato, la copertura dell'Inps corrisponde al 30% del salario). La presenza, nella normativa, di un incentivo per incoraggiare l'uso del congedo anche da parte del padre (se il padre usa almeno 3 mesi di congedo parentale, il numero totale di mesi usufruibili dalla coppia sale a 11) non sembra efficace; meno del 20% dei beneficiari sono uomini. D'altra parte, tale proporzione è cresciuta costantemente nel corso degli ultimi anni, come mostrato nel pannello b della figura, grazie alla crescita continua dei beneficiari uomini.

Figura 3 - Domande di congedo parentale



Fonte: Osservatorio statistico Inps.

2.2 Le novità della legge 92/2012

La legge 92/2012 ha introdotto in via sperimentale delle innovazioni nell'ambito delle politiche familiari con l'esplicito obiettivo di «sostenere la genitorialità, promuovendo una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della coppia e per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro». In particolare, la legge ha stabilito un giorno di congedo obbligatorio dei padri, da utilizzare entro i primi 5 mesi di vita del bambino, e un giorno di congedo facoltativo in alternativa ad altrettanti giorni di astensione obbligatoria della madre. In entrambi i casi è prevista un'indennità, a carico dell'Inps, pari al 100% della retribuzione. A partire dal 2016, in sede di proroga della misura, il congedo obbligatorio è stato esteso a due giorni, anche non continuativi, per gli eventi avvenuti fino al 31 dicembre 2017. Nel 2017 il congedo obbligatorio è stato confermato, mentre quello facoltativo non è più operativo; nel 2018, l'obbligo è stato esteso a quattro giorni ed è stato reintrodotta il giorno di congedo facoltativo.

La presenza di un congedo destinato ai padri legato all'evento nascita del figlio è abbastanza diffusa in Europa, sebbene con grandi eterogeneità; è generalmente di durata molto inferiore rispetto al congedo destinato alle madri, ma in quasi tutti i paesi in cui è previsto è accompagnato da un'indennità pari al 100% del salario (Ocse, Family Database).

Una seconda misura contenuta nella stessa legge è l'introduzione del *Bonus Infanzia*, che permette alle donne lavoratrici dipendenti di richiedere, negli undici mesi successivi al termine del congedo di maternità obbligatorio e per un massimo di sei mesi in sostituzione di altrettanti mesi di congedo facoltativo, un *voucher* per pagare servizi di baby sitting o un contributo per pagare la rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati. Il sussidio in forma di pagamento diretto di strutture scolastiche è possibile solo previa iscrizione del bambino ad una struttura scelta fra quelle che aderiscono alla policy, tramite bando apposito precedente l'apertura del bando per le madri. La misura è stata confermata per il 2016, estendendola anche alle lavoratrici autonome, e successivamente per il biennio 2017-2018, raddoppiando il budget annuale allocato (da 20 a 40 milioni di euro).

Dopo una breve ricostruzione del dibattito sull'effetto dei congedi e dei servizi per l'infanzia sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro, la sezione 3 intende offrire un'analisi delle due misure intro-

dotte per la prima volta con la legge 92/2012, utilizzando a tale scopo i dati provenienti dagli archivi Inps⁴.

3. Effetti attesi delle misure di politica familiare: letteratura e esperienze precedenti

3.1 I congedi destinati alle madri

La teoria economica identifica nell'interruzione della carriera lavorativa intorno alla nascita del figlio uno dei possibili canali per gli effetti negativi di lungo periodo della maternità: la durata del congedo potrebbe portare al deprezzamento del capitale umano della donna, e la perdita di esperienza sul mercato del lavoro potrebbe renderla meno competitiva nella successiva ricerca di un nuovo impiego.

Un ramo della letteratura empirica ha sfruttato diverse riforme che hanno modificato durata e generosità del congedo parentale per verificare la validità di tale predizione teorica. In particolare, la Germania, dove si sono susseguite diverse riforme, ha rappresentato un caso studio privilegiato per la ricerca economica. Ad esempio, Dustmann e Schönberg (2012) studiano l'impatto di tre riforme successive che hanno allungato la durata del congedo parentale concesso alle madri dopo la nascita di un figlio; la prima riforma (1979) ha allungato la durata del congedo di maternità retribuito da 2 a 6 mesi, la seconda (fra il 1986 e il 1990) ha allungato il periodo di tutela del lavoro gradualmente da 6 a 18 mesi, associandovi dei sussidi di maternità in base al reddito familiare a partire dal settimo mese, e la terza riforma (1992) ha infine esteso il congedo non retribuito da 18 a 36 mesi. Le riforme sembrano aver modificato in misura rilevante l'offerta di lavoro delle madri, che hanno allungato i periodi di congedo in linea con gli incentivi introdotti dalle riforme, senza effetti significativi su offerta di lavoro e reddito alla fine del periodo di congedo. Kluge e Tamm (2013) studiano un'altra riforma tedesca del 2007; per incentivare un

⁴ La sezione 3 riprende in parte una ricerca svolta dall'autrice nell'ambito del progetto «VisitInps Scholars» e il lavoro svolto nella stesura del Rapporto Annuale Inps 2017. La realizzazione della ricerca è stata possibile grazie alle sponsorizzazioni e le erogazioni liberali a favore del programma «VisitInps Scholars» e riflette esclusivamente le opinioni dell'autrice, non impegnando in alcun modo la responsabilità dell'Istituto.

ritorno più rapido sul mercato del lavoro, la riforma riduce il periodo di congedo retribuito da 24 a 12 mesi, aumentandone contemporaneamente la generosità (da sussidio fisso per famiglie a basso reddito, a un sussidio pari a 67% della retribuzione precedente la nascita del bambino). Tale riforma ha aumentato la quota di donne che utilizzano il congedo di maternità nell'anno successivo alla nascita del figlio (il tasso di occupazione si riduce di 11-14 punti percentuali), ha velocizzato il rientro a lavoro (il tasso di occupazione a 18 mesi dalla nascita aumenta), ma questo non ha comportato effetti significativi sull'offerta di lavoro nel lungo periodo (dopo 24 mesi dalla nascita del figlio).

Lalive e al. (2014) investigano una serie di riforme implementate in Austria tra il 1990 e il 2000, che hanno più volte modificato i sussidi di maternità in termini di durata e copertura; l'evidenza empirica mostra che il comportamento della donna risponde agli incentivi determinati dalla durata della tutela della posizione lavorativa e della copertura reddituale. In particolare, l'estensione del congedo parentale aumenta il tempo dedicato alla cura del figlio e fuori dal mercato del lavoro, senza che ciò comporti un impatto negativo sugli *outcomes* lavorativi (mesi lavorati, mesi di disoccupazione e reddito) di medio periodo. Risultati simili sono ritrovati anche da Schönberg e Ludsteck (2014), investigando 15 anni di riforme in Germania che hanno espanso la durata del congedo parentale concesso alle madri.

Un altro ramo della letteratura si è interrogato sulla durata ottimale del congedo parentale, che permetta di bilanciare l'impatto positivo del congedo sull'offerta di lavoro al margine estensivo, garantendo la protezione dell'impiego precedente alla nascita del figlio e del capitale umano specifico a quell'occupazione, e l'effetto negativo che un congedo troppo lungo avrebbe sul capitale umano generico e dunque sulle prospettive future di carriera e salariali (si vedano, sull'argomento, Pronzato, 2009; Musumeci e Solera, 2013). Nonostante alcune differenze metodologiche e di dati, la letteratura identifica in un intervallo tra le 20 e le 28 settimane la durata ideale, che massimizza i ritorni in termini offerta di lavoro al margine estensivo (partecipazione al mercato del lavoro) e intensivo (ore lavorate) e minimizza l'impatto negativo in termini di retribuzioni e segregazione occupazionale (si vedano, ad esempio, Akgunduz e Plantenga, 2013; Jaumotte, 2003).

3.2 I congedi di paternità

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, la cura del bambino rimane attribuita alla donna, specie nei mesi immediatamente successivi

alla nascita; tale prerogativa, però, spesso si trasforma in una specializzazione tale per cui anche i mesi ulteriori di congedo parentale, benché accessibili ad entrambi i genitori, sono per lo più richiesti dalle madri. Diversi strumenti di politica familiare sono stati messi in atto dai paesi europei per correggere questa disparità e incentivare i padri a usufruire del congedo parentale, in vista di molteplici obiettivi: incoraggiare una maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli, aumentare il tempo speso dai padri con i figli, a beneficio dello sviluppo dei bambini, ridurre la disuguaglianza nell'impatto della nascita di un figlio sul tempo speso a casa dai genitori, in modo da ridurre le aspettative di congedo percepite dai datori di lavoro e ridurre dunque il costo «percepito» dalle aziende nell'assunzione di una donna.

Ekberg e al. (2013) analizzano una riforma svedese del 1995 che ha ristretto l'uso di un mese di congedo parentale ad uso esclusivo dei padri; tale riforma ha aumentato la durata di congedo parentale preso dai padri di circa il 50% rispetto al suo livello di partenza, senza effetti negativi sulla carriera dei padri, ma anche senza ulteriori effetti positivi sul tempo successivo dedicato alla cura dei figli né effetti positivi sulla carriera delle madri (che erano gli obiettivi più ampi che si poneva la riforma). La riforma tedesca analizzata da Kluge e Tamm (2013) introduceva un incentivo per un maggiore coinvolgimento dei padri nella cura dei figli, aumentando a 14 (da 12) i mesi di congedo parentale a disposizione della coppia nel caso in cui entrambi i partner ne usufruissero. Gli effetti della riforma sembrano non modificare significativamente il tempo che i padri dedicano alla cura dei figli. Cools e al. (2015) studiano l'introduzione in Norvegia, nel 1993, di una quota di congedo esclusivamente riservata ai padri e retribuita al 100%: la riforma ha successo nell'aumentare il periodo di congedo utilizzato dai padri, senza effetti negativi sulla loro carriera e con effetti positivi sullo sviluppo cognitivo dei figli, che beneficiano del tempo passato con i padri, se il padre è relativamente più istruito della madre.

Più in generale, a livello europeo persistono profonde differenze sia a livello comportamentale, nel tempo speso dai padri nella cura dei figli, sia a livello normativo, nella disponibilità di misure rivolte esclusivamente ai padri (Smith e Williams, 2007). Gli interventi legislativi volti a favorire il loro coinvolgimento nella cura dei figli sembrano essere efficaci nel modificare i comportamenti individuali, specie se prevedono quote di congedo destinate esclusivamente all'uso dei padri e non trasferibili alle madri, e soprattutto se tali congedi sono ben retri-

buiti, dal momento che il reddito paterno costituisce il reddito principale nella maggior parte delle famiglie (Oecd, 2016).

3.3 Offerta di servizi per l'infanzia

La letteratura empirica che ha investigato gli effetti dell'offerta di asili nido e di interventi di politica familiare volti a rendere più semplice l'accesso è piuttosto concorde nel trovare un effetto positivo significativo sull'offerta di lavoro delle madri, sia al margine estensivo che a quello intensivo.

Gelbach (2002) stima su dati americani che l'utilizzo della scuola materna pubblica aumenta la probabilità di occupazione della madre del 10%⁵. Berlinski e Galiani (2007) studiano l'impatto di un ampio piano di costruzione di scuole materne in Argentina e trovano che ogni scuola costruita aumenta del 7% la probabilità di occupazione delle madri con figli in età prescolare. Baker e al. (2008) mostrano come l'introduzione di servizi per l'infanzia pubblici a copertura universale e basso costo per le famiglie in Quebec abbia comportato un aumento del ricorso ai servizi di cura istituzionali che ha liberato offerta di lavoro femminile, aumentata del 14,5% rispetto al livello di occupazione di partenza. Cascio (2009), sempre su dati americani, identifica un effetto positivo dell'introduzione di sussidi per le spese legate all'iscrizione all'istruzione prescolare, ma significativo solo per le madri in famiglie monoparentali. Secondo Havnes e Mogstad (2011), invece, l'introduzione del *Kindergarten Act* nel 1975 in Norvegia, che ha portato all'espansione della copertura della scuole materne pubbliche dal 10 al 28% in quattro anni, e ad una sostituzione quasi totale di altre forme di cura dei bambini, con un effetto praticamente nullo sull'offerta di lavoro femminile⁶. Brillì e al. (2016) sfruttano l'eterogeneità nell'offerta di servizi per l'infanzia a livello provinciale per studiarne

⁵ L'autore utilizza un metodo di stima a variabili strumentali e interpreta i risultati come aventi valore causale.

⁶ La strategia identificativa dell'articolo si basa sulla variazione dei posti di scuola materna a livello comunale a seguito dell'applicazione del *Kindergarten Act*. per interpretare i loro risultati, gli autori mostrano che la pressione politica ad aumentare l'offerta di asili era più forte proprio nei comuni in cui l'offerta femminile era più alta, con alto ricorso a servizi di cura informali: per questo, l'effetto di sostituzione che trovano è molto alto, ma l'effetto sull'occupazione non è significativo.

l'impatto sulla partecipazione della madri al mercato del lavoro in Italia; la loro ricerca evidenzia una relazione positiva fra offerta di asili e occupazione delle madri, soprattutto nelle province dove l'offerta di servizi è inferiore. Bick (2016) su dati tedeschi mostra che l'aumento dell'offerta di servizi per l'infanzia destinati alla fascia di età 0-2 aumenterebbe l'offerta di lavoro femminile agendo in particolare sul margine intensivo, con la trasformazione di contratti a tempo parziale.

4. *Quale è stato l'impatto degli interventi del 2012?*

4.1 *Bonus Infanzia*

L'intento del *Bonus Infanzia* è di incentivare le neo-madri a rientrare a lavoro al termine del congedo obbligatorio di maternità, sostenendole nella spesa per la cura del bambino. La misura unisce dunque i due canali tradizionali di intervento delle politiche familiari, scoraggiando periodi lunghi di assenza dal mercato del lavoro e riducendo i costi di *childcare*.

L'applicazione della normativa può essere distinta in due fasi: il primo bando, aperto fra il 1° e il 10 luglio 2013, prevedeva la presentazione delle domande per via telematica, ma non ha raccolto molte adesioni, né fra le madri potenziali beneficiarie né fra le strutture scolastiche, il cui bando era stato aperto per 20 giorni nel corso del mese di giugno; a partire dal bando del 2014, aperto in dicembre per due settimane, il valore del sussidio mensile è stato raddoppiato da 300 a 600 euro, la campagna informativa è stata più capillare e la procedura per la presentazione delle domande è stata semplificata (dal 2015 le domande per il *Bonus* possono essere presentate durante tutto il corso dell'anno). Questi cambiamenti hanno determinato un maggiore successo della misura, fino all'esaurimento del budget allocato nel 2015 (il 14 dicembre) e nel 2016 (il 3 agosto).

L'utilizzo del *Bonus Infanzia* è determinato da due diverse componenti: da una parte, le preferenze delle madri, la cui allocazione ottimale del tempo potrebbe essere modificata dall'incentivo monetario offerto dal *Bonus*, dall'altra l'offerta, a livello territoriale, di servizi che rendano possibile l'utilizzo del sussidio. Per quanto riguarda la rete pubblica e di privati accreditati dei servizi per l'infanzia, all'eterogeneità dell'offerta a livello territoriale si aggiunge un ulteriore elemento di etero-

genità, determinato dalla necessità di adesione alla misura da parte delle strutture stesse. A livello comunale, il numero di asili aderenti ogni 100 bambini (0-2) nella regione varia da 1,8 in Valle d'Aosta a 0,2 in Calabria, con una differenziazione piuttosto netta fra Nord, Centro e Sud che riflette una simile eterogeneità in termini di offerta di servizi per l'infanzia. La maggior parte delle neo-madri, comunque, ha preferito l'utilizzo della forma alternativa del sussidio, cioè un *voucher* per il pagamento di servizi di baby sitting (dati Inps, 2017).

I microdati Inps consentono di osservare le caratteristiche delle donne che hanno usufruito del *Bonus* nei primi tre anni di erogazione, e paragonarle con le donne che hanno avuto un figlio negli stessi anni ma non hanno fatto richiesta del sussidio. L'universo di riferimento è quello delle lavoratrici dipendenti del settore privato. La tabella 1 presenta tale confronto su caratteristiche osservate all'inizio della gravidanza: le differenze fondamentali riguardano l'occupazione della donna, che è più spesso in posizioni impiegate, e la sua maggiore offerta di lavoro (250 giorni l'anno a fronte di 241), che si manifesta sulla sua retribuzione, più alta di circa il 6%, a fronte di un salario contrattuale non significativamente diverso.

Tabella 1 - Caratteristiche delle madri per uso del Bonus Infanzia

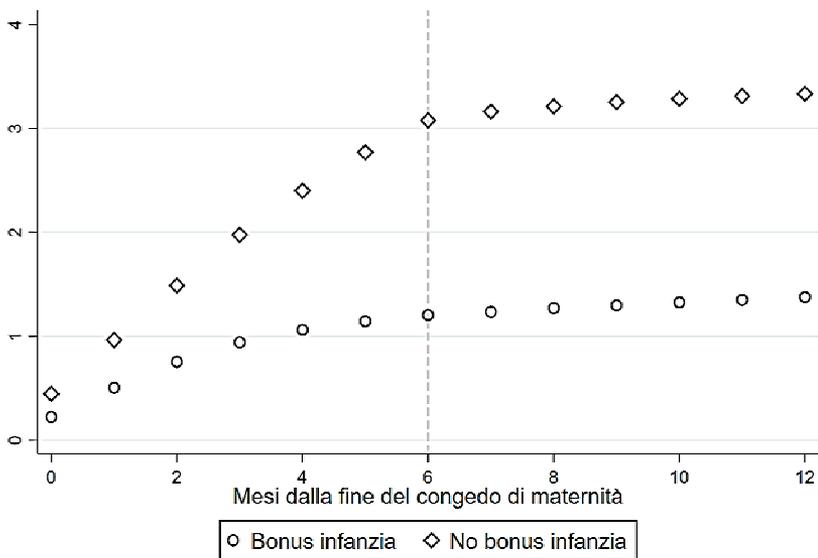
	Bonus	Non Bonus		Bonus	Non Bonus
Età	32,0	31,7	Impiegata/ quadro (%)	71	60
Immigrate (%)	10	12	Operaia (%)	19	32
Esperienza lavorativa (mesi)	127	123	Industria (%)	20	23
Non occupata (%)	5	7	Servizi (%)	68	63
Tempo indeterminato (%)	93	91	Salario	1.564	1.548
Full time (%)	68	68	Imponibile	1.709	1.617
Giorni lavorati in un anno	250	241			

Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Inps, 2013-2015.

L'utilizzo del *Bonus Infanzia*, come mostrato nella figura 4, si concentra nei mesi immediatamente successivi il termine del congedo di maternità, quando la maggior parte delle lavoratrici che non usufruiscono del sussidio utilizza il congedo facoltativo; tale differenza di comportamento apre un divario nell'offerta di lavoro (misurata in giorni lavorati) subito dopo l'astensione obbligatoria, che si riflette sulle retribuzioni pagate dall'azienda alle lavoratrici.

Le donne che utilizzano il *Bonus* prendono dunque periodi di congedo più brevi, e la misura cumulata dei giorni lavorati dopo la nascita del figlio è significativamente più alta per loro che per le donne che non richiedono il sussidio. Tale differenza è efficace nell'incoraggiare l'offerta di lavoro al margine estensivo ed intensivo e nell'aumentare il livello delle retribuzioni delle donne che ne beneficiano?

Figura 4 - Durata del congedo parentale per uso del Bonus Infanzia



Escludendo 99th ptile e beneficiari del sussidio da 300 Euro

Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Inps, 2013-2015.

La tabella 2 mostra l'andamento di offerta di lavoro e retribuzioni fino a 18 mesi dalla fine del congedo di maternità: il divario che si apre nei primi mesi dopo la fine del congedo di maternità in termini di giorni lavorati e, quindi, di retribuzioni percepite dalle aziende, si riduce notevolmente nei mesi successivi, fino a scomparire (giorni lavorati) o tornare ai livelli pre-maternità (6% di differenza nelle retribuzioni). Tale evidenza descrittiva è supportata da analisi econometriche in Martino (2017), in cui si confrontano i risultati di un'analisi *differences in*

differences e di un'analisi a variabili strumentali⁷. Dopo il sesto mese dalla fine del congedo di maternità, l'effetto positivo dell'uso del Bonus Infanzia sui giorni lavorati diminuisce drasticamente e tende a zero (1,3 giorni lavorati in più un anno dopo la fine del congedo di maternità); analogamente, l'effetto sulle retribuzioni, positivo nei primi sei mesi dal termine del congedo obbligatorio, diventa non significativo in seguito⁸.

Tabella 2 - Comportamento delle madri dopo la nascita del figlio per uso del Bonus Infanzia

Mesi dalla fine del congedo di maternità	Congedo parentale		Giorni lavorati		Imponibile	
	BI	Non BI	BI	Non BI	BI	Non BI
0	0,2	0,4	13,6	10,8	738	596
3	1,0	2,2	21,3	12,3	1.274	766
6	1,3	3,4	23,8	18,4	1.430	1.145
9	1,3	3,4	23,9	22,0	16.00	1.400
12	1,4	3,5	23,7	22,6	1.702	1.502
15	1,5	3,5	23,0	22,6	1.651	1.501
18	1,4	3,5	22,4	22,4	1.581	1.495

Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Inps, 2015.

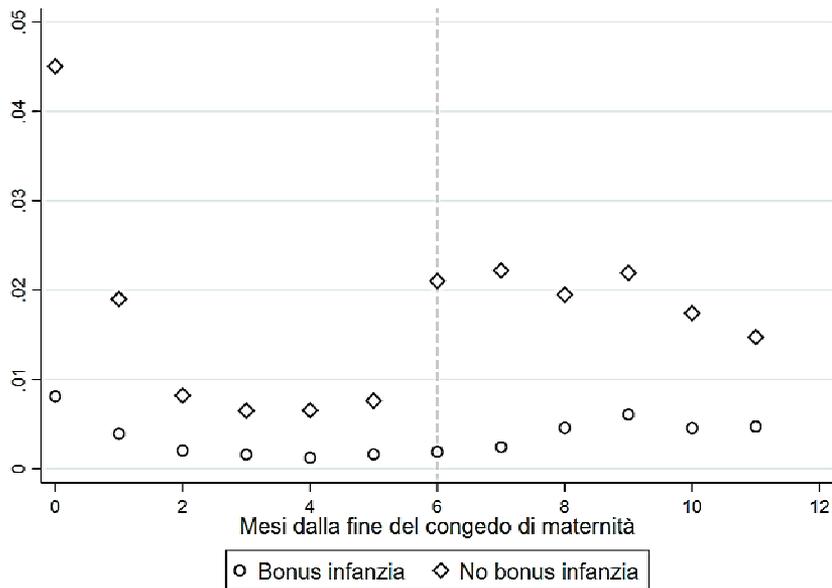
Per quanto riguarda l'impatto del *Bonus* sull'offerta di lavoro al margine estensivo, la figura 5 riporta la probabilità di non essere occupata il mese successivo: il tasso di uscita dal lavoro è basso per entrambi i

⁷ Nell'analisi *differences in differences*, l'effetto del *Bonus* è stimato come la differenza nell'impatto della nascita del figlio per le donne che utilizzano il sussidio e quelle che non lo utilizzano: l'andamento dell'*outcome* di interesse è paragonato fra i due gruppi di donne prima e dopo il congedo di maternità. Dal momento che le donne sono libere di aderire o meno alla misura, si pone un problema di endogeneità del trattamento oggetto di analisi: le stime a variabili strumentali, utilizzando variazioni «esogene» della probabilità di adesione al trattamento, mirano a risolvere tali problematiche. In Martino (2017) le variabili strumentali scelte sono la data del parto (che determina la possibilità o meno di poter richiedere il *Bonus*) e il numero di asili nido che aderiscono al *Bonus*, accettandolo come mezzo di pagamento.

⁸ Si rimanda a Martino (2017) per il dettaglio dei risultati e della metodologia empirica.

gruppi di donne nei primi sei mesi dalla fine del congedo obbligatorio; al termine di questo periodo, però, la probabilità di lasciare il lavoro aumenta significativamente per le donne che non hanno usato il *Bonus Infanzia*, mentre non cambia per le altre.

Figura 5 - Probabilità di uscita dal mercato del lavoro per uso del Bonus Infanzia



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Inps, 2013-2015.

In particolare, fra le donne che non usano il *Bonus*, il 13% delle madri non è più occupato a sei mesi dalla nascita del figlio, percentuale che sale a 22% dopo un anno; fra le beneficiarie, invece, il tasso di uscita dall'occupazione dipendente è significativamente più basso (rispettivamente 5 e 7 % dopo sei e dodici mesi).

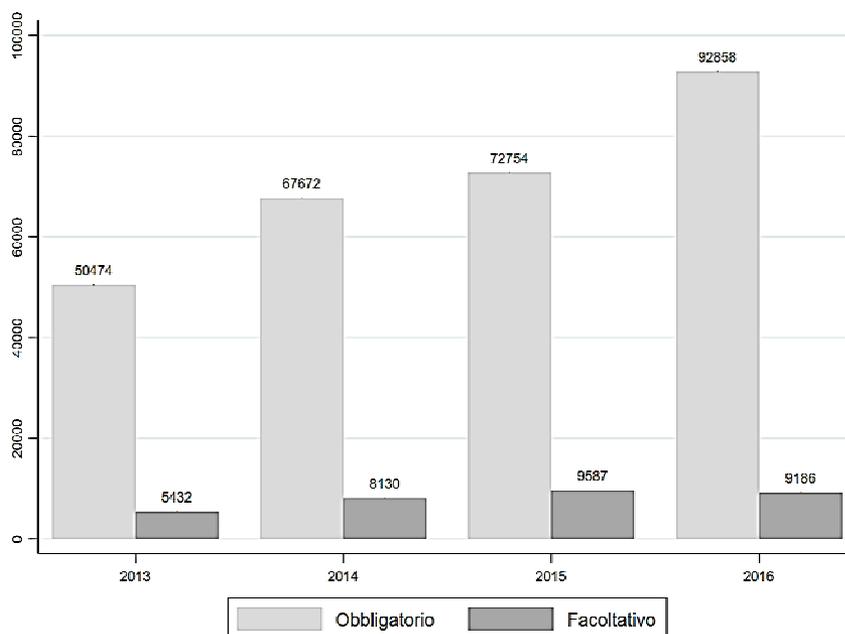
4.2 Congedo di paternità

Il congedo obbligatorio di paternità si rivolge ai padri lavoratori dipendenti, e nel XVI Rapporto annuale dell'Inps è riportata una prima valutazione della misura in termini di adesioni; a tal fine, si è resa necessaria una stima del numero di potenziali utilizzatori, per poi para-

gonarlo con il numero di beneficiari risultanti negli archivi Inps. In particolare, sono state utilizzate diverse fonti di dati Istat (l'Indagine sulle nascite, i dati sulle nascite dall'anagrafe e la Rilevazione delle forze di lavoro) per stimare la percentuale di nascite in cui è coinvolto un padre lavoratore dipendente ogni anno⁹; tale stima porta ad ipotizzare che circa 230.000/240.000 lavoratori dipendenti del settore privato per anno siano interessati da un evento di nascita.

La figura 6 riporta il numero di beneficiari del congedo introdotto dalla legge 92/2012, dal 2013 al 2016 (ultimi dati disponibili); sebbene in continua crescita, il numero di beneficiari del congedo obbligatorio appare distante dal numero di potenziali beneficiari. Inoltre, il numero di padri che scelgono di usufruire anche del giorno di congedo facoltativo, remunerato al 100% e disponibile in sostituzione di un giorno di astensione obbligatoria della madre, risulta estremamente ridotto.

Figura 6 - Utilizzo del congedo di paternità



Fonte: Osservatorio statistico Inps.

⁹ Per i dettagli del calcolo, si rimanda al Rapporto Inps (2017).

La tabella 3 descrive le caratteristiche demografiche e professionali dei beneficiari, per anno e per tipo di congedo: l'età media è 36 anni e sono distribuiti in prevalenza al Nord, anche se i padri del Centro e del Sud sono relativamente più propensi ad usufruire del congedo facoltativo. Dal punto di vista dell'occupazione, l'industria è il settore preponderante, mentre operai e colletti bianchi sono rappresentati in modo omogeneo. Le differenze più interessanti emergono nel confronto dei padri beneficiari del congedo e dell'universo dei lavoratori non beneficiari in termini di retribuzioni e di caratteristiche delle aziende in cui sono impiegati: in particolare, l'imponibile mediano annuale dei padri che usufruiscono del congedo è superiore di circa 10.000 euro rispetto a quello mediano osservato nella popolazione, e la dimensione delle imprese in cui lavorano è 10 volte superiore (la dimensione mediana nei dati Inps è due).

Tabella 3 - Caratteristiche dei padri che usufruiscono di congedo, per tipo di congedo

	2013		2014		2015	
	Obbligatorio	Facoltativo	Obbligatorio	Facoltativo	Obbligatorio	Facoltativo
Età	36,29	36,04	36,39	36,17	36,47	36,20
Nord Ovest	0,40	0,39	0,40	0,38	0,41	0,39
Nord Est	0,30	0,25	0,29	0,25	0,29	0,24
Centro	0,22	0,25	0,23	0,26	0,22	0,24
Sud e Isole	0,07	0,11	0,08	0,12	0,08	0,13
Full time	0,97	0,95	0,96	0,95	0,96	0,94
Indeterminato	0,95	0,04	0,94	0,93	0,94	0,93
Manifattura	0,44	0,39	0,44	0,38	0,43	0,38
Costruzioni	0,08	0,09	0,07	0,09	0,07	0,09
Commercio	0,13	0,14	0,13	0,15	0,13	0,14
Trasporti	0,06	0,07	0,06	0,07	0,06	0,07
Alberghi	0,02	0,03	0,02	0,03	0,02	0,04
Servizi	0,14	0,14	0,14	0,13	0,14	0,14
Operai	0,47	0,51	0,48	0,53	0,49	0,54
Impiegati/ Quadri	0,50	0,45	0,48	0,43	0,47	0,42
Apprendisti	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Imponibile medio	32.182	29.022	31.692	28.619	31.380	27.915
Imponibile mediano	28.351	25.706	28.197	25.072	27.943	24.876
Dimensione media di impresa	174,97	120,23	182,18	164,04	201,09	140,73
Dimensione mediana di impresa	22	20	21	21	22	20

Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Inps, 2013-2015.

Dal momento che i dati non consentono di identificare tutti gli uomini interessanti da un evento nascita, a prescindere dall'uso del congedo, non è possibile stabilire se queste differenze siano frutto esclusivamente di un effetto di selezione, per cui le caratteristiche dei padri potrebbero non riflettere la distribuzione delle stesse caratteristiche nella popolazione totale dei lavoratori dipendenti del settore privato, o se, all'interno della popolazione dei padri, coloro che usano il congedo obbligatorio hanno caratteristiche diverse da chi sceglie di non usarlo, o ha maggiori difficoltà di accesso al congedo a causa di asimmetrie informative o resistenze culturali all'interno dell'azienda.

L'osservazione delle domande mensili di congedo parentale non mostra discontinuità nell'uso del congedo facoltativo da parte dei padri a seguito dell'introduzione del congedo di paternità, suggerendo che, almeno nel breve periodo, non ci sia stata alcuna ricaduta positiva della misura.

Questo risultato potrebbe esser frutto di due limiti dell'intervento in analisi: innanzitutto, nonostante siano passati cinque anni dall'introduzione della legge, l'orizzonte temporale potrebbe essere ancora troppo breve per essere in grado di osservare trasformazioni culturali, che erano obiettivo dell'intervento normativo, e che porterebbero ad una modificazione dei comportamenti individuali; d'altra parte, l'introduzione di un solo giorno di congedo obbligatorio potrebbe non avere alcun effetto sui meccanismi di percezione della scelta di un padre di assentarsi dal lavoro per la nascita del figlio e per condividere i compiti di cura con la madre. Da questo punto di vista, l'allungamento del periodo di congedo obbligatorio a quattro giorni, previsto per il 2018, appare un passo avanti significativo, ma ancora insufficiente: la ricerca empirica ha già mostrato che interventi anche più ampi hanno difficoltà nel modificare il comportamento dei padri nella condivisione del lavoro di cura dei figli.

5. Conclusioni

L'articolo si è proposto di evidenziare il ruolo delle politiche familiari nell'incoraggiare l'occupazione femminile e nel sostenere la conciliazione di tempi di vita e tempi di lavoro, al fine di sostenere i genitori lavoratori e ridurre le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro. In Italia, in particolare, la nascita di un figlio è legata ad un forte aumento della probabilità di uscire dal mercato del lavoro e, anche per le

donne che restano occupate, ad una significativa riduzione salariale. Le innovazioni legislative degli ultimi anni mostrano attenzione ai nodi fondamentali delle politiche familiari (accessibilità ai servizi per la prima infanzia e maggiore coinvolgimento dei padri nella cura dei figli) ma non risultano (ancora) sufficienti ad avere un impatto significativo e positivo rispetto alle esigenze di maggiore condivisione dei compiti di cura e sostegno dell'occupazione femminile. In particolare, vincolare il sussidio per le spese di cura dei figli alla rinuncia del congedo parentale, come nel caso del *Bonus Infanzia*, non sembra apportare benefici di lungo periodo sull'offerta di lavoro al margine intensivo o sulle retribuzioni; il congedo di paternità deve essere rafforzato per assicurarne l'effettiva applicazione ed esteso, per garantirne un'effettiva efficacia nell'incoraggiare nuovi modelli di coesistenza della genitorialità.

Riferimenti bibliografici

- Aizer A., 2010, *The Gender Wage Gap and Domestic Violence*, «American Economic Review», vol. 100, n. 4, pp. 1847-1859.
- Akgunduz Y. E. e Plantenga J., 2013, *Labour Market Effects of Parental Leave in Europe*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 37, n. 4, pp. 845-862.
- Angelov N. e Johansson P. e Lindahl E., 2016, *Parenthood and the Gender Gap in Pay*, «Journal of Labor Economics», vol. 34, n. 3, pp. 545-579.
- Baker M., Gruber J. e Milligan K., 2008, *Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being*, «Journal of Political Economy», vol. 116, n. 4, pp. 709-745.
- Berlinski S. e Galiani S., 2007, *The Effect of a Large Expansion of Pre-Primary School Facilities on Preschool Attendance and Maternal Employment*, «Labour Economics», vol. 14, n. 3, pp. 665-680.
- Bick A., 2016, *The Quantitative Role of Childcare for Female Labor Force Participation and Fertility*, «Journal of the European Economic Association», vol. 14, n. 3, pp. 639-668.
- Brilli Y., Del Boca D. e Pronzato C., 2016, *Does Childcare Availability Play a Role in Maternal Employment and Children's Development? Evidence from Italy*, «Review of Economics of the Household», vol. 14, n. 1, pp. 27-51.
- Cascio E.U., 2009, *Maternal Labor Supply and the Introduction of Kindergartens into American Public Schools*, «Journal of Human Resources», vol. 44, n. 1, pp. 140-170.
- Cools S., Fiva J.H. e Kirkeboen L.J., 2015, *Causal Effects of Paternity Leave on Children and Parents*, «Scandinavian Journal of Economics», vol. 117, n. 3, pp. 801-828.

- Dustmann C. e Schönberg U., 2012, *Expansions in Maternity Leave Coverage and Children's Long-Term Outcomes*, «American Economic Journal: Applied Economics», vol. 4, n. 3, pp. 190-224.
- Ekberg J., Eriksson R. e Friebel G., 2013, *Parental leave - A policy evaluation of the Swedish «Daddy-Month» reform*, «Journal of Public Economics», vol. 97(C), pp. 131-143.
- Fmi, 2013, *Women, Work and the Economy*, Staff Discussion Note, n. 13/10.
- Gelbach J.B., 2002, *Public Schooling for Young Children and Maternal Labor Supply*, «American Economic Review», vol. 92, n. 1, pp. 307-322.
- Havnes T. e Mogstad M., 2011, *Money for Nothing? Universal Childcare and Maternal Employment*, «Journal of Public Economics», vol. 95, n. 11, pp. 1455-1465.
- Inps, 2017, *XVI Rapporto Annuale Inps*, luglio.
- Istat, 2012, *Indagine campionaria sulle nascite e le madri*, Roma.
- Istat, 2016, *Indagine multiscopo sulle famiglie*, Roma.
- Jaumotte F., 2003, *Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in Oecd Countries*, Oecd Economic Department Working Papers, n. 376
- Klasen S. e Lamanna F., 2009, *The Impact of Gender Inequality in Education and Employment on Economic Growth: New Evidence for a Panel of Countries*, «Feminist Economics», vol. 15, n. 3, pp. 91-132.
- Kleven H., Landais C. e Søgaard J. E., 2018, *Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark*, «Nber Working Papers», n. 24219.
- Kluge J. e Tamm M., 2013, *Parental Leave Regulations, Mothers' Labor Force Attachment and Fathers' Childcare Involvement: Evidence From a Natural Experiment*, «Journal of Population Economics», vol. 26, n. 3, pp. 983-1005.
- Lalive R., Schlosser A., Steinhauer A. e Zweimüller J., 2014, *Parental Leave and Mothers' Careers: The Relative Importance of Job Protection and Cash Benefits*, «Review of Economic Studies», vol. 81, n. 1, pp. 219-265.
- Martino E.M., 2017, *The Labor Cost of Motherhood and the Length of Career Break around Childbirth*, «WorkINPS papers», n. 9.
- Musumeci R. e Solera C., 2013, *Women's and Men's Career Interruptions in Europe: The Role of Social Policies*, in Finding S. e Kober-Smith A. (a cura di), *Politiques familiales et politiques d'emploi «genrées» au Royaume-Uni et en Europe*, «Observatoire de la société britannique», n. 14, pp. 37-72.
- Naldini M. e Saraceno C., 2011, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti fra sesso e generazioni*, il Mulino, Bologna.
- Neyer G., Caporali A. e Sanchez Gassen N., 2017, *EU Policies and Fertility: The Emergence of Fertility Related Family Policies at the Supra-National Level*, disponibile all'indirizzo internet: www.familiesandsocieties.eu/wp-content/uploads/2017/06/WP79NeyerCaporaliGasse2017.pdf.
- Oecd Policy Brief, 2016, *Parental Leave: Where Are the Fathers*, marzo.
- Pronzato C., 2009, *Return to Work after Childbirth: Does Parental Leave Matter in*

Europe?, «Review of Economics of the Household», vol. 7, n. 4, pp. 341-360.

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002, disponibile all'indirizzo internet: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-02-930_it.htm.

Save the Children, 2017, *Sconfiggere la povertà educativa in Europa*, disponibile all'indirizzo internet: www.savethechildren.it/sites/default/files/files/uploads/pubblicazioni/sconfiggere-la-poverta-educativa-europa.pdf

Schönberg U. e Ludsteck J., 2014, *Expansions in Maternity Leave Coverage and Mothers' Labor Market Outcomes after Childbirth*, «Journal of Labor Economics», vol. 32, n. 3, pp. 469-505.

Smith A.J. e Williams D.R., 2007, *Father-friendly legislation and paternal time across Western Europe*, «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice», vol. 9, pp. 175-192.

Diritto al tempo
e alla cura

La dimensione di genere nell'analisi del welfare e nelle proposte di riforma

Chiara Saraceno

L'articolo riflette sul modo in cui i contributi teorici e conoscitivi delle analisi di genere sono stati integrati nelle teorie e nelle proposte per un nuovo welfare. Sollecitate soprattutto dai cambiamenti nel mercato del lavoro in un contesto caratterizzato da quelli che sono stati chiamati «nuovi rischi sociali», le proposte di nuovi modelli di welfare devono anche fare i conti con i nuovi comportamenti femminili e con una crescente domanda di uguaglianza di genere. Il contributo analizza come la prospettiva di genere è stata integrata nei due approcci alla riforma del welfare più noti e dibattuti: quello dei mercati del lavoro transizionali e quello

dell'investimento sociale. Segnala come entrambi, pur nelle loro differenze, mettano a fuoco la necessità di sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro piuttosto che le pari opportunità in questo e un riequilibrio nel lavoro familiare tra uomini e donne. Entrambi, inoltre, e soprattutto l'approccio dell'investimento sociale, sottovalutano sia il valore umano e sociale del lavoro di cura sia i rischi, per le donne, di tale sottovalutazione, unita a una persistente asimmetria nella sua attribuzione. L'approccio esclusivamente lavoristico è viceversa superato da chi propone un reddito di base, sebbene rimangano i rischi di asimmetrie.

1. Premessa

Che i sistemi di welfare incorporino non solo definizioni di «bisogni» e «diritti», ma anche precisi modelli, e aspettative, di genere e di relazioni di genere oggi può apparirci ovvio. Al punto che possiamo proporci di modificare quei modelli e quelle aspettative anche tramite politiche di welfare. Questa ovvietà, tuttavia, è diventata visibile solo in seguito alle analisi delle studiosse femministe a partire dalla fine degli anni ottanta in Europa (inclusa l'Italia) e negli Stati Uniti e al corpo a corpo che hanno ingaggiato con le teorie e le analisi prevalenti, anche se non sempre riconosciuto esplicitamente dalla letteratura *mainstream*. Queste analisi sono state di grande importanza per una articolazione

più fine, più complessa, dell'analisi dei sistemi di welfare e delle politiche sociali, sia dal punto di vista della costruzione istituzionale sia, come rilevato da Orloff e Palier (2009, ma si veda anche Beland, 2009), del ruolo che hanno le determinanti culturali e i processi discorsivi e ideativi che sostengono e promuovono determinati assetti, configurando sia definizioni dei bisogni sia opzioni di policy. Oltre che sul piano teorico, il contributo delle analisi del welfare da una prospettiva di genere è stato rilevante anche nella definizione di proposte di innovazione nel modo di disegnare i sistemi di welfare e le singole politiche. Si tratta di due tipi di contributo distinti, anche se il secondo è in larga misura la conseguenza del primo. Nel passaggio dall'uno all'altro, inoltre, sono avvenute re-interpretazioni e spostamenti di attenzione non neutrali.

In questo saggio saranno sintetizzati dapprima i contributi analitici più importanti forniti dalla prospettiva di genere, e anche *tout court* femminista, e all'analisi dei sistemi di welfare. Successivamente si discuterà di come essi siano stati incorporati, ma anche più o meno sottilmente trasformati, nelle proposte di riforma dei sistemi di welfare avanzate in questi anni da diversi studiosi e in parte riprese anche dall'Unione europea nei propri documenti: l'approccio dei mercati del lavoro transizionali e quello dell'investimento sociale, soprattutto.

2. La messa a fuoco della dimensione di genere dei sistemi di welfare

Come ha osservato a suo tempo Orloff (2009), lo studio (comparativo) delle dimensioni di genere dei sistemi di welfare è stato favorito da quelli che lei chiama due «big bang». Il primo big bang è stato, appunto, a partire dagli anni settanta del Novecento, lo sviluppo degli studi di genere. Questi hanno messo a fuoco il genere non già come elemento individuale, bensì come costruito sociale e socialmente strutturato, prodotto e riprodotto non solo dalla socializzazione, ma anche dai sistemi di distribuzione, redistribuzione e regolazione sociale (ad esempio, Balbo, 1976, con Siebert-Zahar, 1979; Finch e Groves, 1983; Hernes, 1987; Lewis, 1992; Pateman, 1988; Pedersen, 1993; Sainsbury, 1999; Sassoon, 1987). Sono state così messe le basi per una analisi di genere delle diverse istituzioni e organizzazioni sociali, inclusi i sistemi di welfare. Il secondo big bang è stato, a partire soprattutto dall'importante lavoro di Esping-Andersen (1990) sui tre mondi del capitalismo di welfare, l'approccio allo studio del welfare in

termini di regime, ovvero di un insieme interdipendente di sfere istituzionali di azione, ciascuna con i propri attori e forme di regolazione. Uscendo da un approccio monodimensionale allo studio del welfare, e nonostante il permanere di un'implicita visione del welfare centrata sugli uomini intesi come maschi, infatti, l'approccio al welfare come regime ha messo a fuoco la famiglia come uno dei tre ambiti di produzione del welfare e insieme di cerniera con gli altri due – lo Stato e il mercato. Anche se ne ha dato per scontata, o non ne ha messo a fuoco, la struttura di genere asimmetrica che consentiva che la famiglia fosse (e tuttora largamente sia) l'ambito di un lavoro non pagato fortemente femminilizzato, ha anche messo a fuoco la crescente importanza del settore dei servizi nelle società industriali avanzate, un settore che vede un'alta concentrazione di occupazione femminile e allo stesso tempo è cruciale per ciò che negli anni successivi verrà identificato con il termine «conciliazione famiglia-lavoro». A questi due big bang aggiungerei un terzo elemento, meno di rottura, ma certamente importante: lo sviluppo degli studi comparativi stessi. Nulla come la comparazione consente di mettere tra parentesi l'ovvietà di un modello di definizione dei bisogni e dei diritti, ma anche, proprio per questo, di de-naturalizzare concetti come quelli di genere, rapporti di genere, famiglia. Le analisi di genere hanno, infatti, evidenziato come i sistemi di welfare non siano neutri né neutrali rispetto ai modelli di organizzazione familiare e dei rapporti di potere tra uomini e donne, dentro e fuori la famiglia, che sostengono e talvolta promuovono. Così, Lewis (1992) ha mostrato come tutti i sistemi di welfare si siano originariamente basati, rafforzandolo, su un modello di famiglia *male breadwinner*, in cui, cioè, era l'uomo capofamiglia ad avere il diritto al pieno impiego e alle relative protezioni, di cui gli altri componenti della famiglia, a partire dalle mogli, potevano fruire solo per suo tramite. Questo modello, oggi parzialmente in crisi (Lewis 2001), non solo legittima e produce la dipendenza economica delle donne; ne nasconde anche il lavoro familiare, insieme necessario e gratuito, e i suoi costi economici per le donne, anche quando lavoratrici, in termini di redditi da lavoro e pensionistici. Negli anni successivi, Pfau-Effinger (2004) ha costruito un modello teorico per spiegare come le forme di regolazione dei rapporti e modelli di genere (*gender arrangements*) siano una dimensione specifica dei sistemi di welfare.

A partire dalla messa a fuoco della dimensione di genere dei sistemi di welfare, Orloff (1993) e Lister (1994) propongono di integrare il con-

RPS

Chiara Saraceno

retto di demercificazione di Esping-Andersen con quello di defamilizzazione e mostrano come le due dimensioni siano interconnesse nel caso delle donne. Ovvero, in sistemi di welfare basati sulla partecipazione al mercato del lavoro le donne possono accedere alle misure di demercificazione pubbliche – protezione del reddito, della salute, della vecchiaia, anche della maternità – direttamente e non tramite il loro legame con un *male breadwinner*, solo se possono partecipare al mercato del lavoro, cioè proporre il proprio lavoro come merce. Ma possono fare questo solo se loro stesse e il loro lavoro familiare sono parzialmente de-familizzati. La varietà dei regimi di welfare si misura concretamente anche sul terreno della misura e dei modi in cui questa parziale defamilizzazione è consentita, o addirittura incoraggiata, sostenendo l'occupazione femminile tramite politiche di conciliazione lavoro-famiglia. Questa intuizione è stata ripresa successivamente, pur se non sempre riconoscendo i debiti intellettuali, anche da molti studiosi *mainstream* dei regimi di welfare, a partire dallo stesso Esping-Andersen (1999 e 2002), limitatamente tuttavia alla defamilizzazione di parte del lavoro di cura tramite l'offerta di servizi e non anche alla defamilizzazione delle donne, ovvero all'autonomia economica delle donne e al suo rilievo per la loro piena cittadinanza, per la ridefinizione dei rapporti di potere tra i sessi, per la stessa organizzazione delle famiglie.

Quest'ultima dimensione è invece centrale nelle citate analisi di Orloff, Lister, oltre che di Hobson (1994) e in altre (si veda anche Saraceno 2010, 2016; Saraceno e Keck, 2013). Esse mostrano come la, parziale, de-familizzazione delle donne non avvenga solo tramite la partecipazione al mercato del lavoro, possibilmente sostenuta da servizi accessibili e adeguati. Avviene, può avvenire, anche tramite l'accesso autonomo a strumenti di sicurezza sociale quali un'indennità di disoccupazione non legata allo status familiare, un reddito di garanzia, una pensione di vecchiaia di base. Queste analisi evidenziano anche l'ideologia morale che sta dietro la denuncia della «dipendenza dall'assistenza» da parte delle madri sole povere, a fronte della valutazione positiva della dipendenza economica dai mariti nel caso delle madri coniugate implicata nei sistemi di welfare imperniati sulla famiglia *male breadwinner*.

L'attenzione per le dimensioni di genere dei sistemi di welfare ha imposto anche un allargamento delle aree e istituzioni che vi possono essere comprese: innanzitutto i servizi (largamente ignorati da tutti coloro che si sono esercitati a individuare una qualche tipologia di re-

gime di welfare), ma anche i trasferimenti alle famiglie, i sistemi fiscali, le politiche per la casa e così via. Le stesse istituzioni «classiche» del welfare, come le pensioni o le indennità di disoccupazione, così come le forme di regolazione del mercato del lavoro e dell'orario di lavoro, a uno sguardo di genere escono da una loro presunta neutralità e rivelano gli assunti dati per scontati rispetto alla divisione del lavoro tra uomini e donne.

Tramite il concetto di defamilizzazione, l'attenzione per le politiche di conciliazione famiglia-lavoro e più in generale per i modelli di genere e di rapporti di genere dati per scontati, o promossi, dalle politiche di welfare, le analisi di genere femministe hanno dato luogo alla elaborazione di tipologie di regimi di welfare diversi e solo parzialmente integrabili con quelle più note. Inoltre, hanno influenzato le analisi *mainstream* dei regimi di welfare dalla seconda metà degli anni novanta in poi, non solo inducendole a prestare attenzione appunto alla dimensione di genere, ma di conseguenza anche ad ampliare il raggio delle dimensioni messe a fuoco. Un esempio della portata di questa influenza si può trovare nell'ambizioso progetto di Korpi (2000) di messa a punto di una teoria della cittadinanza basata su un sistema di solidi indicatori empirici, ove largo spazio è dato, appunto, a indicatori relativi all'uguaglianza di genere e al grado di defamilizzazione. Proprio questo esempio, tuttavia, mostra come sia stato e sia difficile cogliere la dimensione di rottura paradigmatica della prospettiva di genere rispetto alle tipologie prevalenti (e forse allo stesso esercizio tipologico), e non solo di «aggiunta», appunto, della dimensione di genere e di qualche area di policy. Mostrare, infatti, come i sistemi di welfare si siano strutturati attorno a specifiche aspettative rispetto alla divisione del lavoro tra uomini e donne e rispetto al lavoro non pagato di queste ultime significa mettere in discussione sia quella divisione del lavoro sia la gerarchia degli ambiti di vita che garantiscono l'accesso alla cittadinanza sociale. Significa, per riprendere la proposta di Fraser (1994), assumere a fondamento della cittadinanza non solo il lavoro remunerato in base a quello che Lewis e Giullari (2006) e Daly (2011) hanno segnalato come modello univoco dell'adulto lavoratore, ma anche l'attività di cura (non remunerata) per tutti, uomini e donne, in combinazioni variabili nel corso della vita. Di conseguenza, occorre, da un lato, valutare in che misura, e tramite quali strumenti/politiche, alle donne è consentito avere un corso di vita, e in particolare un modello di partecipazione al mercato del lavoro, il più possibile simile a quello di cui godono gli uomini proprio grazie a quella divisione del

lavoro e da quella gerarchizzazione delle sfere di azione. A questo fine gli indicatori di partecipazione delle donne al mercato del lavoro sono necessari, ma non sufficienti, se non integrati anche da indicatori di segregazione occupazionale, uguaglianza/disuguaglianza nei profili di carriera e nell'accesso alle posizioni di vertice e così via. Dall'altro lato, occorre anche considerare se e quanto le politiche riconoscono il diritto al tempo per la famiglia e per la cura alle donne, ma anche agli uomini. Il bisogno di cura e il lavoro di cura, infatti, per le studiose femministe che adottano la categoria di genere, non è solo un vincolo alla partecipazione al mercato del lavoro. È anche un ambito di vita, di relazione, dotato di valore e a cui deve essere riconosciuta legittimità e spazio nella vita di ciascuno, donne e uomini (Knijn e Kremer, 1997; Kittay, 1999; Nussbaum, 2002). Il fatto che sia stato e sia in larga misura affidato alle donne come parte del loro ruolo di genere ne ha nascosto sia la necessità sociale sia il valore. Questa dimensione di genere del lavoro di cura permane anche là dove servizi e congedi mirano da un lato a sostituirne una parte e dall'altro a ridurne i costi e i rischi per le donne (lavoratrici) in termini di perdita del lavoro. Si può parlare di riduzione delle caratteristiche di genere della cura solo quando questa viene messa a fuoco nella sua necessità e insieme le si riconosce spazio nella vita delle donne e degli uomini sia come prestatori di cura sia come bisognosi di cura. Altrimenti si arriva al paradosso per cui si parla di «attivare le donne», nel senso di indurle a partecipare al mercato del lavoro, come se al di fuori di questo le donne non fossero «attive» e non svolgessero attività socialmente utili e di valore anche quando prestano cura ai loro familiari come madri, mogli, sorelle, nonne.

Questo scivolamento semantico è stato particolarmente evidente nel caso delle madri sole e povere. Alcuni paesi sono passati dal garantire loro tramite l'assistenza un, per quanto minimo, reddito in considerazione del valore del loro lavoro di cura, alla loro ridefinizione come potenziali *breadwinner*, lavoratrici procacciatrici di reddito sul mercato, a scapito del lavoro di cura. Non va sottovalutato, di questo mutamento di politica, l'obiettivo di evitare alle madri sole e povere un destino di dipendenza assistenziale lungo tutta la vita. Mi interessa tuttavia segnalare il rovesciamento simbolico del valore del (loro) *maternage* che è stato operato.

Una riflessione analogica può essere fatta per quanto riguarda i dibattiti, e le decisioni, relativi alla opportunità di una diversa età di pensionamento per gli uomini e per le donne. Tradizionalmente l'esistenza di

un differenziale di età in base al genere era giustificato da una visione stereotipica dei ruoli di genere e della opportunità che mogli mediamente più giovani dei loro compagni andassero, se occupate, in pensione il più possibile contestualmente ai loro mariti e fossero disponibili a fornire le cure necessarie sia ai nipotini sia ai propri genitori e suoceri quando questi fossero entrati in una fase di fragilità. Oggi il principio di una età uguale per i due sessi è basato su un principio di uguaglianza che guarda solo alla storia lavorativa (remunerata) e contributiva, non anche al lavoro di cura necessario svolto contestualmente, quindi al suo costo per le donne, in termini di vincoli all'attività lavorativa. Salvo che in pochi paesi, l'attività di cura familiare gratuita non dà luogo a contribuzioni virtuali specifiche a fini pensionistici. Come ha acutamente osservato Jenson (2009), in tutti questi processi la dimensione e il valore relazionale della cura sembrano andati «perduti nella traduzione» dalle teorie femministe alle proposte di trasformazione sia dei comportamenti femminili sia del welfare. È una questione su cui tornerò nel prossimo paragrafo.

Una visione della (dis)uguaglianza di genere basata non solo sulla partecipazione al lavoro remunerato, ma anche al lavoro di cura complica la dicotomia familizzazione-defamilizzazione e il modo in cui si possono valutare le politiche in questo campo. In primo luogo, come evidenziato da Daly e Lewis (2000), anche nei contesti più, o viceversa meno, defamilizzati la cura, salvo eccezioni considerate per lo più patologiche o estreme, è sempre prestata da un mix di persone e istituzioni, in parte a pagamento, in parte no. In secondo luogo, accanto alla defamilizzazione le politiche pubbliche possono sostenere attivamente, non di default, anche la familizzazione, cioè possono garantire «tempo per la cura». Come ha evidenziato dapprima Leitner (2003, cfr. anche Saraceno, 2010 e Saraceno e Keck, 2013), le politiche dei congedi non sono politiche di defamilizzazione se non indirettamente, in quanto consentono di sospendere temporaneamente il lavoro remunerato senza abbandonare il mercato del lavoro e il proprio posto di lavoro. Ma sono propriamente politiche di familismo sostenuto, che consentono cioè di far fronte alle proprie responsabilità, e al proprio desiderio, di cure familiari. Nella prospettiva di Fraser, e a differenza di quanto sostiene, ad esempio, Korpi (2000), politiche che sostengono, e incentivano, la possibilità di lasciare temporaneamente il lavoro remunerato, o di ridurre il tempo ad esso dedicato, per prendersi cura di figli piccoli o familiari non autosufficienti, non sono sempre e necessariamente politiche che rafforzano i ruoli di genere e

la divisione del lavoro tradizionali. Lo sono se sono rivolte esclusivamente alle donne e se formulano la questione della cura come un problema che riguarda esclusivamente queste. Al contrario, nella misura in cui integrano il diritto a prestare cura non solo per le donne, ma anche per gli uomini, insieme alla offerta di servizi possono contribuire a trovare un equilibrio tra autonomia economica, partecipazione al mercato del lavoro e attività di cura sia per le donne sia per gli uomini.

3. La dimensione di genere nelle proposte di riforma del welfare: passi avanti, o di lato?

Le analisi delle studiosse femministe hanno trovato un terreno di ascolto favorevole in quella «policy community», fatta di intellettuali e di *policy makers*, che a livello internazionale si interrogava e si interroga sui cosiddetti nuovi rischi sociali. Questi sarebbero l'esito della combinazione di invecchiamento della popolazione, indebolimento delle due istituzioni che tradizionalmente avevano costituito le basi del welfare state tradizionale – l'istituzione del matrimonio come legame per tutta la vita e il pieno e stabile impiego (maschile) –, trasformazioni del lavoro dovute non solo alla globalizzazione, ma allo sviluppo dell'economia della conoscenza. Incoraggiare e sostenere con politiche di conciliazione famiglia-lavoro l'occupazione femminile in nome dell'uguaglianza di genere sembra una sorta di uovo di Colombo: consente di allargare la base impositiva, di rallentare l'effetto dell'invecchiamento sulla disponibilità di forza lavoro, di compensare i rischi dell'indebolimento del matrimonio, di valorizzare tutto il capitale umano disponibile. Pur allontanandosi radicalmente dal modello *male-breadwinner*, questo ri-orientamento del modello culturale non si discosta dall'altro fondamento del welfare tradizionale, ovvero dalla partecipazione al mercato del lavoro come fonte dei diritti sociali e della cittadinanza sociale stessa. Anzi, per molti versi l'accentua, proponendo il modello dell'adulto-lavoratore (per il mercato) come valido per tutti, uomini e donne. La questione del lavoro di cura necessario viene formulata come «impedimento», «costrizione» (per le donne) che va il più possibile contenuta tramite servizi, più che riconosciuta sia per le donne sia per gli uomini.

Proprio la focalizzazione sull'utilità funzionale alla crescita economica della partecipazione delle donne al mercato del lavoro ha in parte fatto perdere per strada la specificità del tema delle pari opportunità

come critico, e potenzialmente sovversivo, sia dei rapporti di potere tra i sessi sia dei sistemi e delle gerarchie di valutazione delle attività (e dei lavori). E la stessa importante, ancorché riduttiva, questione dell'uguaglianza di genere nel mercato del lavoro è stata ulteriormente ridefinita in termini di partecipazione e di conciliazione famiglia-lavoro, non di uguaglianza di opportunità nel mercato del lavoro, né tantomeno di riorganizzazione del lavoro (remunerato) per rendere quella conciliazione non esclusivamente unidirezionale.

Due approcci teorici alla riforma del welfare, che hanno trovato eco anche nei documenti dell'Unione europea, sono particolarmente esemplari di come la prospettiva di genere è stata adottata, riformulata e forse «persa nella traduzione». Si tratta dell'approccio dei mercati del lavoro transizionali e di quello, forse più largamente conosciuto e il cui vocabolario è più diffuso, dell'investimento sociale.

L'approccio dei mercati del lavoro transizionali, a differenza di quello dell'investimento sociale, non si propone come una vera e propria teoria e tantomeno come un disegno compiuto di un nuovo welfare. Piuttosto, come osservato da Knijn e Smit (2009), è una proposta metodologica relativa al modo in cui si devono pensare i rischi sociali e la forma più adeguata per affrontarli. Questo approccio è stato sviluppato da Schmid (ad esempio 2003, 2006, 2011) innanzitutto per rispondere alla crescente flessibilità del mercato del lavoro. In parte è confluito nel modello di *flexicurity*, propone di integrare in un nuovo sistema di assicurazione sociale, o *risk management* pubblico, sia i nuovi «rischi sociali» di un mercato del lavoro flessibile, sia quelli derivanti da necessità del corso di vita individuale e familiare dei lavoratori e delle lavoratrici effettivi o potenziali – in particolare, necessità di tornare in formazione, nascita e presenza di bambini piccoli. Il nuovo sistema di sicurezza sociale, in quest'ottica, dovrebbe sostenere tutte le transizioni dentro e fuori il mercato del lavoro, sia quelle dettate/imposte dal mercato stesso, sia quelle dettate dalle esigenze individuali e familiari. Questo sistema aiuterebbe anche ad affrontare con più agio quelli che i proponenti di questo approccio chiamano i «dilemmi di genere», in realtà concepiti come solo delle donne, tra lavoro di cura e lavoro remunerato (ad esempio, Schmid e Gazier, 2002; Schmid, 2011) e i costi, in termini occupazionali, dell'avere figli. Sono, infatti, soprattutto le donne, e soprattutto da giovani, a sperimentare «carriere lavorative compresse», in cui devono esercitare in contemporanea più ruoli esigenti dal punto di vista sia del tempo sia dell'attenzione che richiedono, sul fronte familiare e su quello lavorativo. Un

mercato del lavoro, e un sistema di protezione sociale, che consentisse maggiore flessibilità temporale ridurrebbe in parte questa compressione, anche se ciò non basterebbe a non cadere nella «trappola della famiglia». Le domande di cura, infatti, si possono presentare lungo tutto il corso della vita e, oltre a vincolare la partecipazione al mercato del lavoro, riducono anche la possibilità di partecipare a forme di aggiornamento e di riqualificazione professionale mantenendo il valore del proprio capitale umano. Il tema dei servizi, pur riconosciuto come importante, in questo approccio rimane solo accennato.

Una riforma più radicale del sistema di protezione sociale al fine di garantire non solo la flessibilità in entrata e in uscita, ma la libertà di partecipare, di ridurre o di incrementare il tempo da dedicare al lavoro remunerato, senza proporre come unico modello di comportamento dotato di valore e di riconoscimento quello tradizionalmente maschile del lavoro a pieno tempo tutta la vita, sarebbe il reddito di base individuale universale (per una rassegna delle proposte e una argomentazione teorica a tutto campo si veda da ultimo Van Parijs e Vanderborght, 2017). Se di misura sufficientemente consistente, anche se non necessariamente tale da soddisfare tutti i bisogni, esso fornirebbe a tutti, e in particolare alle donne, una base di autonomia individuale sulla quale costruire i propri progetti di vita secondo le proprie preferenze e priorità. Incorporerebbe, inoltre, una concezione di «welfare attivo» non esclusivamente limitata alla partecipazione al mercato del lavoro.¹ Per questo è una proposta sostenuta anche da alcune teoriche femministe (ad esempio Pateman, 2011), anche se non da tutte. Prendendo sul serio la preoccupazione di coloro che vi vedono i rischi di un rafforzamento della divisione del lavoro in base al genere, Van Parijs e Vanderborght specificano le condizioni necessarie perché questo non avvenga. Tra le più importanti, un sistema di tassazione individuale e incentivi agli uomini che partecipano al lavoro di cura familiare. Si tratta di una proposta interessante, che potenzialmente richiederebbe una radicale riforma del welfare almeno per quanto riguarda i trasferimenti diretti e indiretti. Tuttavia, come e forse più dell'approccio dei mercati del lavoro transizionali, tale proposta non entra specificamente in merito a questi cambiamenti e al collegamento con il sistema dei servizi.

¹ Si veda anche il concetto di partecipazione proposto da Atkinson (2015) come unico requisito per ottenere un reddito di base, che incorpori esplicitamente, oltre allo studio, il lavoro di cura non pagato.

L'approccio dell'investimento sociale, invece, ha l'ambizione non solo di fornire un fondamento teorico a un nuovo modello di welfare, ma anche di delinearne il disegno generale (si vedano in particolare i lavori di Hemerijck, 2013, 2014). Anche se proprio la sua popolarità e la facilità con cui il suo linguaggio, anche se non necessariamente i suoi obiettivi effettivi, viene assunto dagli attori più diversi, lo hanno reso oggetto di critiche, non solo per quanto riguarda la dimensione di genere². Abbiamo visto che l'approccio dei mercati del lavoro transizionale muove da una preoccupazione classica tra i difensori dei sistemi di welfare: come proteggere adeguatamente e in modo il più inclusivo possibile dai rischi sociali, e prima ancora come evitare di concepire i rischi come fatti esclusivamente individuali e non anche come socialmente strutturati. La proposta di un reddito di base individuale incondizionato ha come obiettivo principale il rafforzamento della libertà individuale. L'approccio dell'investimento sociale muove invece dall'obiettivo di un utilizzo più adeguato, più produttivo, del capitale umano al fine dello sviluppo e della competitività sociale. Le pari opportunità di genere sono strumentali a questo obiettivo più che un fine in sé. Aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro fa aumentare sia la base impositiva, quindi le risorse per il welfare stesso, sia la stessa domanda di lavoro, perché, per poter essere disponibili per il lavoro pagato, le donne devono delegare ad altri, mettere sul mercato almeno parte del loro lavoro non pagato. Due piccioni con una fava.

Al centro dell'approccio dell'investimento sociale, tuttavia, non ci sono né le donne né la parità di genere, neppure limitatamente al mercato del lavoro, bensì le giovani generazioni, a partire dai bambini e le pari opportunità tra bambini di diversa estrazione sociale (Esping-Andersen, 2002). Contrapponendo, con una enfasi forse eccessiva, politiche di attivazione/abilitazione a politiche di protezione (ma si veda per una versione più equilibrata Hemerijck, 2013), in questa prospettiva un welfare dell'investimento sociale dovrebbe essere orientato a mettere in grado tutti e ciascuno di sviluppare le proprie capacità per poter cogliere le opportunità (e fronteggiare i rischi) in un mercato del lavoro e delle competenze necessarie sempre più dinamico e in trasformazione. Questo approccio, in effetti, è quello che ha dato mag-

² Un panorama di queste critiche, ma anche delle sue difese, si può trovare nel volume a cura di Hemerijck (2017). Si veda anche il volume a cura di Deeming e Smyth (2018).

giore impulso alla nozione, per altro non nuova, dell'importanza dell'educazione infantile precoce come strumento di riduzione delle disuguaglianze di partenza in termini di sviluppo cognitivo che sono socialmente strutturate. Rispetto alle tesi dei teorici della cura e dell'educazione infantile precoci, l'approccio dell'investimento sociale ne mette a fuoco il valore strumentale, produttivo, per l'economia e per la società, più che il benessere (e l'uguaglianza) dei bambini in quanto tali. In questa ottica i servizi per la prima infanzia hanno due esiti positivi. Da un lato sostengono lo sviluppo del capitale umano del futuro, particolarmente importante per i bambini socialmente più svantaggiati. Allo stesso tempo costituiscono uno strumento di conciliazione lavoro-famiglia che consente alle madri di stare nel mercato del lavoro non «sprecando», in particolare nel caso delle donne più istruite e qualificate, il proprio capitale umano.

Accanto alla definizione del lavoro di cura e all'educazione materna come pura costrizione da allentare per consentire alle donne una piena partecipazione al mercato del lavoro, e dando per scontato che quello che pure rimane in carico alla famiglia è svolto prevalentemente dalle donne, emerge qui un nodo irrisolto: la questione della disuguaglianza tra donne e di come l'approccio dell'investimento sociale rischi, almeno nel modo in cui è formulato, di rafforzarla. Da un lato, infatti, si suggerisce che siano soprattutto i figli di genitori, in particolare madri, meno istruiti quelli che più beneficiano di buoni servizi educativi in età precoce. In questo caso le madri a bassa istruzione andrebbero incentivate a entrare e a rimanere nel mercato del lavoro non tanto per valorizzare il proprio capitale umano, quanto per liberare tempo educativo che andrebbe, appunto, riempito dai servizi. Vanno «attivate» non perché il loro capitale umano è considerato di valore e degno di investimento, ma perché è meglio che non si occupino troppo dei figli e piuttosto si ingegnino ad aumentare il reddito disponibile per questi. Le madri con istruzione e competenze elevate, invece, il cui *maternage* ha effetti positivi sullo sviluppo cognitivo dei figli, andrebbero incoraggiate a ridurre il tempo ad esso dedicato per valorizzare il proprio capitale umano nel mercato del lavoro, per il bene collettivo e per non sprecare l'investimento fatto. Non solo, il costo di (parziale) sostituzione del loro lavoro familiare, di cura e domestico, sarebbe inferiore al valore prodotto dalla loro partecipazione al lavoro remunerato, perché, almeno per le dimensioni «non educative», sarebbe svolto da donne a bassa qualifica e perciò a basso costo. Come ho avuto modo di osservare (Saraceno, 2017), in questa sorta di cor-

to circuito argomentativo si operano tre passaggi problematici: a) una sottovalutazione delle dimensioni non cognitive della relazione madre-figli (dei padri non si parla) nel caso sia delle donne a bassa istruzione sia di quelle a elevata istruzione; b) in barba alla tesi dell'investimento sociale, nel caso degli, in particolare delle, adulti/e, la disuguaglianza è data per scontata e anzi utilizzata per consentire la valorizzazione delle une con il lavoro (considerato a bassa qualifica) delle altre; c) ancora una volta si squalifica il lavoro non solo di cura, ma anche domestico necessario, sia che venga svolto gratuitamente entro la famiglia sia che venga svolto nel mercato e in rapporti di mercato, perché un lavoro «da donne». Un modo molto antico di considerarlo, a ben vedere. Nel mondo globalizzato delle migrazioni transnazionali ha anche trovato nuove gerarchie nella «catena internazionale della cura» (e del lavoro domestico).

Va aggiunto che, soprattutto nell'approccio dell'investimento sociale, forse perché focalizzato sui bambini e sui/sulle giovani come portatori del capitale umano su cui occorre prioritariamente investire, la necessità della cura, di riceverla e di prestarla, viene maggiormente riconosciuta – nella forma di tempo necessario per fornirla o di servizi per sostituire quella familiare femminile – nel caso di bambini molto piccoli che nel caso di altre persone parzialmente o totalmente non autosufficienti per età o per disabilità. Questa sottovalutazione non si discosta molto da quanto avviene in pratica in molti paesi e anche nel dibattito pubblico e nei documenti dell'Unione europea. Basti pensare che, mentre esistono da tempo una direttiva sui congedi di maternità e genitoriali e obiettivi comuni di copertura tramite servizi educativi per i bambini in età prescolare, per quanto riguarda la cura dei disabili non esistono né direttive né obiettivi di copertura condivisi. Una proposta di direttiva in questa direzione, che avrebbe dovuto far parte dell'European Social Pillar lanciato a primavera 2017, non è riuscita a superare i veti dei rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro.

Naturalmente, a livello di policy e di modelli complessivi di welfare esistono forti differenze tra i paesi in tutte queste dimensioni (cfr. ad esempio Saraceno e Keck, 2013). Quindi le proposte di riforma del welfare qui sinteticamente descritte possono trovare una diversa eco e possibilità di realizzazione a livello nazionale. È un tema che non posso affrontare nel presente contributo³.

³ Sul caso italiano si veda, ad esempio, Kazepov e Ranci (2016).

4. Conclusioni

Chiunque si proponga oggi di riformare i sistemi di welfare per renderli più adeguati alle circostanze attuali deve, tra le altre cose, tenere conto dei cambiamenti intervenuti nei modi di formazione della famiglia, nella demografia, nella tenuta dei rapporti di coppia, nei comportamenti e nelle aspettative delle donne. In altri termini, deve tenere conto dei mutamenti in una importante dimensione di quello che Crouch (2001) a suo tempo aveva definito il contratto sociale di metà secolo: appunto i modelli e i rapporti di genere. Non stupisce, quindi, che le due proposte più ambiziose in questo campo incorporino una attenzione per le pari opportunità di genere e per il sostegno all'occupazione femminile.

Nell'approccio dei mercati del lavoro transizionali ciò si traduce in quella che potremmo chiamare una politica dei tempi di vita, tramite una assicurazione sociale che copra anche le transizioni dentro e fuori il mercato del lavoro legate alla formazione della famiglia e al bisogno di prestare cura, non solo in presenza di bambini piccoli ma anche di famigliari non autosufficienti. Da questo punto di vista, l'approccio dei mercati del lavoro transizionale riconosce la necessità della cura, di prestarla e non solo di riceverla. Si tratta di una acquisizione di grande importanza in un contesto culturale in cui il tempo fuori dal mercato del lavoro è percepito e definito esclusivamente come un rischio (anche rispetto ai congedi di maternità e genitoriali già esistenti). Ma si dà implicitamente per scontato, almeno a livello di argomentazione, che siano solo le donne a sperimentare questo «rischio sociale». Inoltre, al di là della protezione del reddito che un tale sistema garantirebbe, non mi sembra adeguatamente affrontata la questione dei rischi che queste interruzioni comportano in un mercato del lavoro in cui la flessibilità dominante è quella richiesta/imposta dal mercato stesso, quindi anche delle disuguaglianze che possono aumentare: tra uomini (meno costretti a interruzioni, o più liberi di farle per migliorare le proprie competenze professionali) e donne, ma anche tra donne con e senza responsabilità di cura, con qualifiche più o meno appetite e quindi con più o meno potere negoziale.

Nell'approccio dell'investimento sociale l'attenzione è tutta sulla riduzione dei vincoli per la partecipazione al mercato del lavoro senza compromettere la fecondità, quindi sull'*outsourcing* della cura e, nel caso delle madri a bassa istruzione, anche dell'educazione dei bambini il più precocemente possibile. Il riequilibrio di genere della cura non è

tra gli obiettivi, il che è un po' paradossale, stante che i paesi che più si avvicinano al welfare dell'investimento sociale, quelli scandinavi, sono anche quelli che prima, e più, hanno operato in questa direzione, anche se limitatamente alla cura di bambini piccoli. Questo approccio, inoltre, neppure tanto implicitamente, dà per scontata la disuguaglianza tra donne come risorsa per l'investimento nel capitale umano di quelle tra loro più fortunate.

Entrambi questi approcci offrono strumenti analitici e discorsivi utili al fine di ripensare il sistema di welfare, soprattutto in un paese come l'Italia in cui il processo di «ricalibrazione»⁴ sembra più orientato alla riduzione che al riequilibrio e al riconoscimento di «nuovi rischi sociali» e di nuovi equilibri di genere. Proprio la lente di genere, tuttavia, ne evidenzia i limiti potenzialmente rischiosi, non solo per le donne, ma per uno sviluppo equo e sostenibile. In questa prospettiva, la proposta di reddito di base come strumento di un welfare insieme della libertà e delle attività ha il merito di fornire una concettualizzazione di attività e di welfare attivo non esclusivamente in termini lavoristici, oltre a porre in modo esplicito la questione della non univocità, e tanto meno imposizione, dei modelli di «vita buona». Anche se non vanno sottovalutati i rischi e gli effetti negativi sul piano del benessere economico di modalità di partecipazione al mercato del lavoro diversificate a causa non della scelta di fare il surf a Malibu, ma dell'essersi dedicate alla cura delle persone e delle relazioni.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A., 2015, *Disuguaglianza*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Balbo L., 1976, *Stato di famiglia*, Etas, Milano.
- Balbo L. e Siebert Zahar R., 1979, *Interferenze. Lo Stato, la vita familiare, la vita privata*, Feltrinelli, Milano.
- Beland D., 2009, *Gender, Ideational Analysis, and Social Policy*, «Social Politics», vol. 16, n. 4, pp. 558-581.
- Crouch C., 2001, *Sociologia dell'Europa occidentale*, il Mulino, Bologna.
- Daly M., 2011, *What Adult Worker Model?*, «Social Politics», vol. 18, n. 1, pp. 1-23.
- Daly M. e Lewis J., 2000, *The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States*, «The British Journal of Sociology», vol. 51, n. 2, pp. 281-298.

⁴ La tesi della ricalibrazione è stata proposta da Ferrera e Hemerijck (2003).

- Deeming C. e Smyth P. (a cura di), 2018, *Reframing Global Social Policy*, Policy Press, Bristol.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Esping-Andersen, 1999, *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen G., 2002, *A Child Centered Investment Strategy*, in Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. e Miles J. (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 26-77.
- Ferrera M. e Hemerijck A., 2003, *Recalibrating Europe's Welfare Regimes*, in Zetlin J. e Trubek D.M. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, pp. 88-128.
- Finch J. e Groves D., 1983, *A Labour of Love: Women, Work, and Caring*, Routledge & K. Paul, Londra-Boston.
- Fraser N., 1994, *After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State*, «Political Theory», vol. 22, n. 4, pp. 591-618.
- Hemerijck A., 2013, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck A., 2014, *Social Investment. «Stocks», «Flows» and «Buffers»*, «Politiche Sociali», vol. 1, n. 1, pp. 9-26.
- Hemerijck A. (a cura), 2017, *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 59-65.
- Hernes H.M., 1987, *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*, Norwegian University Press, Oslo.
- Hobson B., 1994, *Solo Mothers, Social Policy Regimes and the Logics of Gender*, in Sainsbury D. (a cura di), *Gendering Welfare States*, Sage, Londra, Thousand Oaks, California, pp. 170-187.
- Jenson J., 2009, *Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality*, «Social Politics», vol. 16, n. 4, pp. 446-483.
- Kazepov Y. e Ranci C., 2016, *Is Every Country Fit for Social Investment? Italy as an Adverse Case*, «Journal of European Social Policy», vol. 27, n. 1, pp. 90-104.
- Kittay E.F., 1999, *Love's Labor: Essays on Women, Equality, and Dependency*, Routledge, New York.
- Knijjn T. e Smit A., 2009, *Investing, Facilitating, or Individualizing the Reconciliation of Work and Family Life: Three Paradigms and Ambivalent Policies*, «Social Politics», vol. 16, n. 4, pp. 484-518.
- Knijjn T. e Kremer M., 1997, *Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Toward Inclusive Citizenship*, «Social Politics», n. 4, pp. 328-361.
- Korpi W., 2000, *Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States*, «Social Politics», n. 7, pp. 127-191.
- Leitner S., 2003, *Varieties of Familialism. The Caring Function of the Family in Comparative Perspective*, «European Societies», vol. 5, n. 4, pp. 353-375.

- Lewis J., 1992, *Gender and the Development of Welfare Regimes*, «Journal of European Social Policy», n. 2, pp. 159-173.
- Lewis J., 2001, *The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care*, «Social Politics», n. 8, pp. 152-169.
- Lewis J. e Giullari S., 2006, *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: the Search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach*, «Economy and Society», vol. 34, n. 1, pp. 76-104.
- Lister R., 1994, «*She Has Other Duties*»: *Women, Citizenship and Social Security*, in Baldwin S. e Falkingham J. (a cura di), *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*, Harvester Wheatsheaf, New York -Londra, pp. 31-44.
- Nussbaum M., 2002, *Giustizia sociale e dignità umana*, il Mulino, Bologna.
- Orloff A., 1993, *Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of State Policies and Gender Relations*, «American Sociological Review», n. 58, pp. 303-328.
- Orloff A., 2009, *Gendering the Comparative Analysis of Welfare States: An Unfinished Agenda*, «Sociological Theory», n. 27, pp. 317-343.
- Orloff A. e Palier B., 2009, *The Power of Gender Perspectives: Feminist Influence on Policy Paradigms, Social Science, and Social Politics*, «Social Politics», vol. 16, n. 4, pp. 405-412.
- Pateman C., 2011, *Securing Women's Citizenship: Indifference and Other Obstacles*, «Eurozine», www.eurozine.com, 7 marzo.
- Pateman C., 1988, *The Patriarchal Welfare State*, in Gutmann A. (a cura di), *Democracy and the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, pp. 231-278.
- Pedersen S., 1993, *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France, 1914-1945*, Cambridge University Press, Cambridge-New York.
- Pfau-Effinger B., 2004, *Development of Culture, Welfare States and Women's Employment in Europe*, Ashgate, Aldershot.
- Sainsbury D., 1999, *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford University Press, Oxford -New York.
- Saraceno C., 2010, *Social Inequalities in Facing Old-Age Dependency: a Bi-Generational Perspective*, «Journal of European Social Policy», vol. 20, n. 1, pp. 1-13.
- Saraceno C., 2016, *Varieties of Familialism. Comparing Four Southern European and East Asian Welfare Regimes*, «Journal of European Social Policy», vol. 26, n. 4, pp. 314-326.
- Saraceno C., 2017, *Family Relationships and Gender Equality in the Social Investment Discourse: an Overly Restrictive View?*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 59-65.
- Saraceno C. e Keck W., 2013, *The Impact of Different Social-Policy Frameworks on Social Inequalities among Women in the European Union: The Labour-Market Participation of Mothers*, «Social Politics», maggio.

- Sassoon A.S., 1987, *Women and the State: the Shifting Boundaries of Public and Private*, Hutchinson, Londra.
- Schmid G., 2003, *Activating Labour Market Policy. Flexicurity through Transitional Labour Markets*, in Touffut J.-Ph. (a cura di), *Institutions, Innovation and Growth*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Schmid G., 2006, *Social Risk Management through Transitional Labour Markets*, «Socio-Economic Review», n. 4, pp. 1-33.
- Schmid G., 2011, *Inclusive Growth: What Future for the European Social Model?*, «Iza Policy Paper», n. 82, maggio.
- Schmid G. e Gazier B. (a cura di), 2002, *The Dynamics of Full Employment through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2017, *Il reddito di base*, il Mulino, Bologna.

Congedi parentali e paternità: ambivalenze delle politiche tra Italia ed Europa

Maddalena Cannito

La legge n. 53/2000 rappresenta in Italia un elemento di discontinuità nel discorso istituzionale sulla genitorialità perché è il primo provvedimento che chiama in causa i padri nella cura dei figli. Tuttavia questa legge si configura come un'occasione mancata. Da una parte c'è un contesto europeo che ha avuto un ruolo centrale nella promozione dell'introduzione dei congedi parentali, ma che promuove politiche sociali basate sul social investment finalizzate alla piena occupazione e a liberare gli individui dalla cura. Dall'altra c'è un contesto italiano che recepisce le direttive europee adattandole

alla tipica impostazione familistica mother-centered del welfare italiano. Partendo dalla legge n. 53/2000 e arrivando alla Legge di stabilità per il 2018 gli uomini sono chiamati in causa nella cura solo in modo marginale. Mentre alcuni provvedimenti sono formulati in modo gender neutral o sono esplicitamente sbilanciati verso le madri, altri riconoscono agli uomini diritti autonomi, come nel caso del congedo di paternità obbligatorio, ma ritagliando loro un ruolo secondario. Tutti questi provvedimenti, dunque, sembrano andare nella direzione di un rafforzamento dell'ordine di genere contemporaneo.

1. Introduzione

La legge n. 53/2000, seppur introdotta tardivamente rispetto al panorama europeo, rappresenta in Italia un elemento di discontinuità nel discorso istituzionale sulla genitorialità perché è il primo provvedimento che chiama in causa i padri nella cura dei figli riservando loro un diritto non derivato dalla posizione della madre.

Tuttavia in questo contributo si mostrerà come questa legge si configuri come un'occasione mancata per ridiscutere le pratiche e i modi in cui si concepisce la cura stessa.

Da una parte, infatti, c'è un contesto europeo che, sebbene abbia avuto un ruolo centrale nella promozione dell'introduzione di provvedimenti legislativi sui congedi parentali, manda messaggi contrastanti.

Fin dagli anni novanta, infatti, le raccomandazioni e le direttive europee (si veda ad esempio la direttiva 96/34/Ce) insistono fortemente sull'importanza del coinvolgimento degli uomini nella cura e di una *governance* basata sul *gender mainstreaming*. Tuttavia, al contempo, si adottano strategie e modelli di *policy making*, basati sul *social investment* e finalizzati alla piena occupazione, che richiedono di liberare gli individui dalla cura, e che implicitamente rischiano di svalutarla (Daly, 2004). Dall'altra parte c'è un contesto italiano che recepisce le direttive europee declinandole in modo tradizionale, riproducendo modelli di genitorialità e di divisione dei carichi di cura che non scalfiscono la centralità delle madri.

La legge sui congedi parentali avrebbe potuto, invece, essere un'occasione per intercettare ma anche per incentivare alcuni dei cambiamenti che stanno interessando le biografie maschili negli ultimi anni e, in particolare, l'emergere della cosiddetta «nuova» paternità (Zajczyk e Ruspini, 2008; Miller, 2011; Murgia e Poggio, 2011; Magaraggia, 2012; Naldini, 2015). Sebbene questo concetto e i referenti empirici cui si riferisce siano non poco problematici, negli ultimi vent'anni circa anche gli uomini sono chiamati in causa quando si parla di genitorialità, attenuando in parte la sovrapposizione di quest'ultima con la maternità. Socialmente si parla e ci si aspetta sempre più che anche i padri siano presenti e coinvolti nella vita dei figli, sebbene questa presenza continui a tradursi in pratiche prevalentemente ludiche e quasi mai di cura in senso stretto.

Questa legge, però, presenta diverse aporie fin dal momento della sua introduzione che derivano, appunto, sia dal contesto europeo e dal progressivo passaggio a un paradigma dell'investimento sociale sia dalla tipica impostazione familistica *mother-centered* del welfare italiano (Calafà, 2007; Nunin, 2011).

Fin dal primo provvedimento legislativo (legge n. 53/2000), infatti, si nota come gli uomini siano chiamati in causa nella cura, solo in modo marginale, in due modi. Da una parte, l'impostazione *gender neutral* del provvedimento e alcune previsioni (come la bassa indennità) forniscono ai padri l'alibi per delegare, ancora una volta, la cura alle madri. Dall'altra, alcuni provvedimenti introdotti assegnano esplicitamente ai padri un ruolo marginale. In effetti, le modifiche e le integrazioni alla normativa talvolta hanno attenuato – seppur in modo più formale che sostanziale – la portata di questi limiti, come nel caso dell'introduzione del congedo di paternità con la legge n. 92/2012; altre volte li hanno, invece, ampliati e radicalizzati come nel caso della legge n.

183/2014, cosiddetto *Jobs Act* (Viale e Zucaro, 2015), che riproduce una serie di assunti e di stereotipi che ne depotenziano le possibilità di impatto e che sono esemplificativi del modo italiano di concepire il nesso fra cura e paternità.

2. *La conciliazione vita-lavoro e i congedi parentali nelle politiche europee*

2.1 *Politiche di conciliazione tra gender mainstreaming e promozione dell'uguaglianza di genere*

Tutti gli assetti di welfare state consolidatisi nel secondo dopoguerra si basavano sul modello delle «sfere separate» e del *male breadwinner*, per cui la protezione sociale era garantita al lavoratore maschio adulto mentre alle donne erano assicurati diritti residuali derivati dal loro status di mogli e di madri (Naldini e Saraceno, 2011). Dagli anni settanta in poi, però, soprattutto a seguito del massiccio ingresso delle donne nel mercato del lavoro, cambiano gli assetti di genere ed emergono «nuovi bisogni sociali», in particolare nuovi bisogni di conciliazione, che richiedono aggiustamenti sia a livello individuale e di coppia sia un ripensamento dei sistemi di welfare e delle politiche sociali italiane ed europee.

Negli anni novanta, oltre al riconoscimento di questi nuovi bisogni, per la prima volta il tema dell'uguaglianza di genere (e dei mezzi per perseguirla) si affaccia nell'agenda politica. La «Beijing Platform for Action», adottata nel 1995, segna in questo senso un punto di svolta fondamentale tramite l'adozione del *gender mainstreaming* come strategia globale per il perseguimento dell'uguaglianza di genere. A livello dell'Unione europea questo approccio e l'impegno nel perseguire l'uguaglianza di genere vengono esplicitamente fatti propri con la Comunicazione della Commissione europea del 1996, «Incorporating Equal Opportunities for Women and Men Into All Community Policies and Activities», nella quale si legge: «Il *gender mainstreaming* comporta non restringere gli sforzi per promuovere l'uguaglianza di genere all'implementazione di specifiche misure per sostenere le donne, ma spingere tutte le politiche, in generale, e le misure specificamente pensate per raggiungere l'uguaglianza di genere a prendere in considerazione attivamente e apertamente, fin dalla loro fase di pianificazione, i loro possibili effetti sulla situazione di uomini e donne (prospettiva di ge-

nera). Questo significa esaminare sistematicamente misure e politiche e prendere in considerazione questo tipo di effetti quando le si definiscono e implementano» (Commissione europea, 1996, p. 2; trad. nostra).

Inoltre, a partire dalla direttiva 96/34/Ce sui congedi parentali, e arrivando alla «Directive of the European Parliament and of the Council on Work-Life Balance for Parents and Carers and Repealing Council Directive 2010/18/Eu», l'Unione europea sempre più incoraggia gli Stati membri nel perseguimento dell'uguaglianza di genere, nominando esplicitamente gli uomini nei problemi di conciliazione. In tutte queste direttive e raccomandazioni, infatti, si riconosce la natura *gendered* di alcuni concetti-chiave, primi fra tutti quelli di «famiglia» e di «cura», che stanno alla base delle disuguaglianze di genere interne alle famiglie nella ripartizione dei carichi familiari, e parallelamente si mette a tema il (mancato) ruolo maschile nella sfera privata. Poiché le politiche sociali in Europa si sono tradizionalmente focalizzate sul mercato del lavoro e sull'eliminazione delle discriminazioni di genere nella retribuzione e nell'accesso all'occupazione (Pollack e Hafner-Burton, 2000; Crespi, 2009), questo approccio sembra fornire nuovi strumenti per il perseguimento dell'uguaglianza fra uomini e donne all'interno di uno scenario di più ampio respiro.

L'ulteriore aspetto di innovazione sta nel riconoscimento che il ruolo di *providers* o di padri coinvolti è soggetto a processi di politicizzazione e di legittimazione che passano anche attraverso le politiche sociali e i sistemi di welfare (Hobson e Morgan, 2002; Daly e Rake, 2003; Baker e al., 2011).

Le direttive 96/34/Ce e 2006/54/Ce sui congedi parentali e di paternità prendono corpo in questo scenario. La direttiva 96/34/Ce sul congedo parentale rappresenta una cesura importante perché non solo riconosce la stretta connessione tra uguaglianza di genere e dispositivi di conciliazione, ma anche il ruolo fondamentale del coinvolgimento maschile nel lavoro di cura per ridurre le disuguaglianze fuori e dentro la famiglia. In particolare, l'originalità di questa raccomandazione sta nell'esplicito riferimento al diritto/dovere dei padri di partecipare al lavoro familiare e di cura e al dovere degli Stati membri di incoraggiarli nella fruizione dei congedi parentali anche intervenendo sugli ostacoli culturali. Nel documento, infatti, si legge che «gli uomini dovrebbero essere incoraggiati ad assumere uguali responsabilità familiari, ad esempio proponendo loro di prendere congedi parentali con mezzi quali programmi di sensibilizzazione» (Consiglio dell'Unione europea, 1996, p. 4).

Un'ulteriore spinta nella direzione della connessione tra diritto antidiscriminatorio e conciliazione, in cui si mette in luce lo stretto legame tra uguaglianza di genere e coinvolgimento maschile nelle responsabilità familiari, viene dalla direttiva 2006/54/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio. Questa direttiva differisce dalla precedente perché incoraggia esplicitamente gli Stati membri a prevedere nei propri ordinamenti giuridici un diritto individuale e non trasferibile al congedo di paternità per i lavoratori uomini, tutelando i loro diritti lavorativi quali il diritto di riprendere il proprio lavoro o un posto equivalente e di beneficiare di eventuali miglioramenti delle condizioni di lavoro che sarebbero loro spettati durante la loro assenza.

2.2 Il modello dell'*adult worker* e l'approccio dell'investimento sociale: quale spazio per conciliazione e lavoro di cura?

La questione della conciliazione fra vita e lavoro fa la sua comparsa nel dibattito europeo anche con l'avvio della «European Employment Strategy» (Ees) del 1997, oggi parte della «Europe 2020 Strategy»¹. Questa strategia si fonda sull'idea che il lavoro retribuito rappresenti la strada per l'inclusione sociale e, infatti, uno dei suoi obiettivi principali è la promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Le politiche per la conciliazione, dunque, inizialmente animate da ideali di giustizia e di inclusione sociale e formalmente guidate da un approccio di *gender mainstreaming*, diventano sempre più strumenti per perseguire fini economici di stampo neo-liberista e di promozione dell'*adult worker model* (Stratigaki, 2004; Lewis, 2006; Naldini e Saraceno, 2011).

Questa visione, che sottostà ormai alle politiche sociali in generale, è il risultato del contestuale processo di affermazione del modello del *social investment*. Secondo questa prospettiva le politiche sociali non devono più configurarsi come una spesa ma come un investimento finalizzato all'attivazione dei cittadini e delle cittadine in un'ottica di perseguimento della loro *employability*. Nella lettura di Esping-Andersen e al. (2002), infatti, gli investimenti in formazione e in *lifelong learning*, in misure di incentivazione all'inserimento lavorativo e in servizi di conciliazione, sono funzionali tanto all'allargamento della base fiscale che sostiene il finanziamento del welfare quanto al collocamento sulle fasce occupazionali a più alto reddito e, quindi, al contrasto delle disuguaglianze.

In questo scenario, allora, le politiche di conciliazione cura-lavoro di-

¹ Com (2010) 2020.

vengono, di fatto, mero strumento per permettere alle famiglie di sviluppare modelli lavorativi intensivi *dual-earner*. Inoltre, una delle maggiori criticità di questo modello, messa in luce da diverse autrici (Crompton, 2001; Lewis, 2001; Daly, 2011), attiene alla sua «neutralità» di genere poiché, tematizzando solo parzialmente il ruolo maschile nel lavoro di cura, lascia invariati gli assunti culturali che assegnano il lavoro familiare e di cura alle donne e che rischiano di spingere verso pratiche tradizionali. Inoltre, lungi dall'essere neutrale rispetto al genere, questo modello propone come desiderabili e vincenti alcuni degli stereotipi più classici legati alla maschilità, primo fra tutti la realizzazione nel lavoro retribuito.

Il lavoro retribuito, infatti, viene dipinto come mezzo per il perseguimento della piena realizzazione dell'individuo, implicitamente svalutando il lavoro non retribuito (Fraser, 1994; Orloff, 1996, 2011; Daly e Rake, 2003; Lewis, 2006; Fraser, 2017). In questo modo, quali che siano gli strumenti forniti per la cura (il tempo, come nel caso dei congedi, o i servizi per esternalizzarla), il rischio è che il lavoro di cura «venga visto solo come impedimento alla occupabilità (delle donne) e non anche come attività piacevole e dotata di senso e valore, cui occorre lasciare tempo, e che i servizi di cura vengano concepiti più come strumento di liberazione del tempo per il mercato delle madri che non come strumento di pari opportunità tra i bambini [e tra uomini e donne]» (Saraceno, 2013, pp. 78-79). Un rischio che ne porta un altro con sé: che anche i soggetti che se ne fanno carico vengano svalutati; una visione che affonda le sue radici nei più tradizionali stereotipi di genere e che non rappresenta certamente un incentivo per il coinvolgimento degli uomini nella cura.

A conclusione di questa sezione sembra di poter affermare che questa impostazione rispecchi la direzione «integrazioneista» (Pollack e Hafner-Burton, 2000) del processo di *gender mainstreaming*. Quest'ultimo, infatti, può assumere due forme: una, più radicale, che prevede un ripensamento delle finalità delle politiche da una prospettiva di genere, riorientando la natura stessa del *mainstreaming*, l'altra, appunto, integrazioneista, in cui la prospettiva di genere viene semplicemente introdotta nei processi di *policy making* senza mettere in discussione i paradigmi su cui questi si fondano (*ibidem*). La strada imboccata dalle politiche sociali in materia di conciliazione segue decisamente il secondo approccio, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro retribuito senza intaccare gli assunti di genere alla base delle politiche sociali, né inquadrando il diritto alla conciliazione come un diritto di cittadinanza né promuovendo il valore sociale della genito-

rialità (anziché della sola maternità), né mettendo in discussione il paradigma lavorativo dominante (Riva, 2009).

Un esempio in questo senso è la recentissima direttiva della Commissione europea² sulla conciliazione vita-lavoro. Da una parte, infatti, la Commissione riconosce che «non esiste attualmente una legislazione dell'Ue che preveda il congedo di paternità [...] [e] in molti Stati membri i regimi di congedo retribuito per i padri sono carenti rispetto a quelli per le madri» (Commissione europea, 2017, p. 2).

Sembra, quindi, che ci sia consapevolezza dell'importanza del coinvolgimento maschile tramite i congedi nel lavoro di cura e che questa sia la preconditione per favorire il perseguimento dell'uguaglianza di genere fuori e dentro la famiglia.

Tuttavia, anche in questa direttiva, sembra che questo obiettivo venga relegato a esito secondario – certamente desiderabile, ma comunque accessorio – di un processo che tende, invece, all'attivazione dei cittadini e alla ripresa economica degli Stati membri. Si legge, infatti: «Si prevede che la presente proposta apporti notevoli vantaggi a privati, imprese e alla società in generale. Mentre i genitori e i prestatori di assistenza beneficeranno di un equilibrio tra attività professionale e vita familiare [...], l'aumento dell'occupazione delle donne, la loro retribuzione più elevata e la loro progressione di carriera avranno effetti positivi su di loro e sulla prosperità economica, sull'inclusione sociale e sulla salute delle loro famiglie. Le imprese trarranno beneficio da un più ampio bacino di talenti, da una forza lavoro più motivata e produttiva e da una riduzione dell'assenteismo. L'aumento del tasso di occupazione femminile contribuirà inoltre ad affrontare la sfida dell'invecchiamento demografico e a garantire la stabilità finanziaria degli Stati membri» (*ivi*, pp. 2-3).

Detto in altri termini, il perseguimento dell'uguaglianza di genere non si configura come un fine in sé, ma come un obiettivo desiderabile e «deciso» nella misura in cui ha delle ricadute in termini economici, più che in termini di giustizia sociale.

3. I congedi parentali e di paternità nel welfare italiano: un'occasione mancata

Questi messaggi contrastanti provenienti dal contesto europeo, uniti agli ampi margini di libertà lasciati agli Stati membri nei tempi e nelle

² Com (2017) 253.

modalità di recepimento di queste direttive, hanno condotto in Italia all'introduzione di una legge sui congedi parentali con un'impostazione molto tradizionale, in linea con la *path dependency* istituzionale e politico-culturale circa responsabilità familiari e modelli di genere. «Sembra ignorata, o almeno sottovalutata, ogni questione di *path dependency* non solo istituzionale, ma anche politico-culturale: relativa al modo in cui sistemi di welfare differenti, incorporando modelli di cittadinanza diversi, hanno prodotto anche cittadini diversi, con aspettative differenti per quanto attiene a diritti e responsabilità, alle responsabilità familiari e intergenerazionali, ai confini tra pubblico e privato, ai modelli di genere, con un impatto di lungo periodo sulle culture politiche e sociali nazionali» (Saraceno, 2013, pp. 72-73).

La legislazione sui congedi parentali italiana, infatti, si inserisce nel solco del ben noto familialismo *by default* (Saraceno e Keck, 2011) che fa apparire l'Italia un *frozen landscape* (León e Pavolini, 2014) in cui la residualità dell'intervento pubblico nel campo delle politiche relative alla conciliazione vita-lavoro è giustificata da una visione sussidiaria del welfare sostenuta sia da vincoli di spesa pubblica sia da forti resistenze culturali circa i ruoli di genere fuori e dentro la famiglia (León e Migliavacca, 2013; León e Pavolini, 2014). Sebbene, infatti, anche in Italia si parli sempre più spesso di «nuova» paternità (Zajczyk e Ruspini, 2008; Murgia e Poggio, 2011; Magaraggia, 2012; Bosoni e al., 2016), le continuità col passato nelle pratiche paterne (e materne) rimangono forti³. L'aspetto più difficile da mettere in discussione per i padri contemporanei, tra l'altro, è proprio il rapporto con il lavoro retribuito e con il *breadwinning*, un aspetto su cui una normativa più all'avanguardia in materia di congedi parentali avrebbe il potenziale di influire.

La via italiana al congedo si configura, invece, come uno *short leave modified male breadwinner model* (Wall e Escobedo, 2013). La legge n. 53/2000 (e il testo unico d.lgs. n. 151/2001 in cui i suoi contenuti sono confluiti), infatti, introduce in Italia i congedi parentali e per la prima volta riconosce anche ai padri il diritto ad assentarsi dal lavoro per prendersi cura dei figli, attenuando la centralità della lavoratrice madre biologica. Almeno tre, però, sono le criticità di questa normativa.

³ Nel 2016, infatti, stando ai dati dell'Ispettorato del lavoro, 24.618 madri lavoratrici con un figlio sotto i tre anni hanno rassegnato le proprie dimissioni e sono uscite dal mercato del lavoro per le difficoltà di conciliare responsabilità lavorative e familiari (Ispettorato nazionale del lavoro, 2017).

La prima attiene alle categorie di lavoratori coperte. Questo primo provvedimento legislativo, infatti, prevede il congedo per le madri lavoratrici subordinate e autonome (diritto esteso dal 2007 anche alle lavoratrici iscritte alla gestione separata dell'Inps, anche libere professioniste), ma non per i padri appartenenti a queste categorie. Un primo passo che avrebbe potuto condurre verso la parificazione delle tutele tra padri lavoratori subordinati e padri lavoratori autonomi è la sentenza n. 385/2005 della Corte costituzionale che ha riconosciuto la discriminazione fra le due figure genitoriali e fra categorie di lavoratori. Tuttavia ancora oggi i lavoratori autonomi sono esclusi dalla possibilità di godere di questo diritto.

La seconda criticità attiene alla formulazione neutrale rispetto al genere. Si parla, infatti, genericamente, di congedo parentale e manca, in questa prima versione della norma, un vero e proprio congedo di paternità previsto solo in caso di morte, grave infermità o malattia della madre, abbandono del bambino da parte della stessa, affidamento esclusivo al padre. Si tratta, dunque, di un diritto derivato dall'assenza della madre che ripropone nelle politiche ciò che si verifica già nelle pratiche: l'indispensabilità materna e la «dispensabilità» paterna.

Come sottolineato da alcuni studi (Brandth e Kvande, 2009; Duvander e Johansson, 2012; Reich e al. 2012; Dermott e Miller, 2015), soprattutto nel campo della cura dei figli, che è fortemente connotato rispetto al genere, gli schemi di *policy* opzionali e *gender-neutral* orientano la grande maggioranza dei genitori verso modelli tradizionali. Le politiche così formulate vengono implicitamente percepite – e, di fatto, lo sono – come indirizzate verso le donne in un circolo vizioso che si autoalimenta, perché il loro uso rimane soggetto e influenzato dagli stereotipi di genere e dalle negoziazioni fra i partner e fra i genitori con i propri datori di lavoro (Ciccia e Verloo, 2012).

Inoltre, come sottolineano Brandth e Kvande (2009), i *daddy days* e la *fathers' quota* sono i provvedimenti che più incentivano i padri all'uso dei congedi per diversi motivi: innanzitutto, sostengono i padri nella negoziazione con i datori di lavoro potendo far leva sul diritto stabilito per legge, in secondo luogo non possono essere negoziati né ceduti alle proprie partner, di conseguenza si prevencono decisioni di coppia influenzate da stereotipi di genere, in ultimo riconoscono una propria dignità alle cure paterne.

La terza criticità della legge n. 53/2000 è legata all'entità dell'indennità fissata al 30% dello stipendio (in particolare a fronte di un congedo di maternità non trasferibile, lungo e ben retribuito), che rende inefficace

anche la previsione, per il padre lavoratore che usa un periodo di almeno tre mesi, di elevare il congedo fruibile da sei a sette mesi.

Innanzitutto, sebbene in Italia il *gender pay gap* sia inferiore alla media europea (5% contro 16,7; Eurostat, 2018), da un punto di vista economico, in una coppia eterosessuale è più conveniente decurtare lo stipendio della madre che quello del padre, il quale solitamente è il primo percettore di reddito. Inoltre, non si deve dimenticare che questo dato è viziato dalla bassa percentuale di donne che lavorano: si stima che, se si tenesse conto anche delle donne che non lavorano, il differenziale salariale potrebbe essere quasi del 25% (Piazzalunga, 2016), ma in questi casi i problemi di conciliazione sono risolti con l'inattività della madre senza tematizzare l'importanza della presenza paterna a prescindere dai problemi di conciliazione.

Come mostrano alcuni studi (Reich e al., 2012; Eurofound, 2015), uno strumento efficace per promuovere l'uso dei congedi fra i padri è un alto livello della compensazione e la previsione di bonus in forma di incentivi economici o in termini di tempo. La variabile economica – strettamente connessa ai modelli di genere e al *breadwinning* – ha, in effetti, un peso: i padri tendono a usare di più i giorni di congedo ben retribuiti. Anche questo punto, però, è controverso. L'alto livello della compensazione per entrambi i genitori può, in effetti, essere un modo per dare valore al lavoro di cura. Se, però, si introducono bonus economici solo per i padri, si rischia di rafforzare al contempo gli stereotipi del maschio *breadwinner* e della donna, invece, «naturalmente» devota alla famiglia, oltre a dare più valore alla cura prestata dai padri. Una cosa che, peraltro, come mostrano diverse ricerche (Naldini, 2015; Cannito, 2017), già accade nelle pratiche all'interno delle coppie e delle famiglie italiane.

Anche la legge n. 92/2012 (Legge Fornero) non manca di criticità sul terreno del coinvolgimento maschile nei problemi di conciliazione. Intanto, l'articolo 4 introduce in via sperimentale, per il triennio 2013-2015, la possibilità solo per la madre lavoratrice, al termine del periodo di congedo di maternità e in alternativa al congedo parentale, di usufruire di voucher che può richiedere al datore di lavoro per l'acquisto di servizi di *babysitting* o per sostenere i costi dei servizi per l'infanzia. Oltre alla perplessità suscitata dal fatto che questa possibilità venga garantita solo alle madri, fortemente criticabile è anche l'impostazione generale di questa previsione che: «contemplando la necessità dell'intervento del datore “erogatore finale” del voucher, [...] lungi dal favorire la libera scelta della lavoratrice tra i diversi

strumenti di conciliazione disponibili [...], rischia di influenzare le dinamiche negoziali sospingendole verso l'opzione meno invasiva dell'interesse imprenditoriale ovvero [...] quella del rientro anticipato al lavoro» (Senatori, 2015, p. 13).

Un'opzione, dunque, che da una parte esclude esplicitamente i padri e dall'altra scarica i problemi di conciliazione sulle madri lasciandole sole a negoziare con i propri datori di lavoro.

Sempre l'articolo 4 introduce il congedo di paternità con un'indennità giornaliera a carico dell'Inps pari al 100% della retribuzione. Intanto, questo congedo è pensato ancora una volta per i soli lavoratori dipendenti del settore privato. Poi, il fatto che questo congedo sia esplicitamente dedicato ai padri cozza con la sua limitatissima durata: un giorno obbligatorio (in via sperimentale per il triennio 2013-2015) e due giorni facoltativi, purché la madre «ceda» questi giorni che saranno detratti dal suo periodo di astensione obbligatoria. Infatti, come evidenziano Ciccia e Verloo (2012, p. 518; trad. nostra): «il diritto a pochi giorni di congedo ben retribuiti difficilmente promuove nuove norme sociali circa la paternità. Allo stesso modo, è improbabile che uguali trattamenti che si basano su simili scarsi diritti (per esempio, il diritto a lunghi periodi di congedo non pagato) promuovano un maggiore uso del congedo fra i padri».

Ulteriori modifiche alla normativa sono state apportate nel marzo 2015 con il decreto attuativo della legge n. 183/2014, cosiddetto *Jobs Act*⁴. L'articolo 1, commi 8 e 9, del *Jobs Act* conferisce delega al governo di adottare uno o più decreti legislativi per la revisione e l'aggiornamento delle misure «volte a tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro».

Sebbene sia apprezzabile l'attenzione dedicata alla questione della conciliazione fra vita e lavoro, la legge individua ancora una volta le donne come le principali destinatarie e quindi le responsabili della cura. Questa impostazione si evince già dal titolo del decreto in cui si parla di tutela *della maternità* – anziché di tutela *della maternità e della paternità* o di una più generica *genitorialità* – e viene confermata dai pressoché inesistenti riferimenti ai padri (Viale e Zucaro, 2015). Le parole «padre» e «paternità» vengono citate solo in quegli articoli che prevedono un ruolo attivo del padre in caso di morte, grave infermità o abbandono del figlio da parte della madre, uniche circostanze in cui il

⁴ Decreto legislativo n. 80/2015 emanato in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge n. 183/2014.

congedo di paternità viene esteso a tutte le categorie di lavoratori. Un'ulteriore criticità si annida nelle nuove possibilità di fruizione. Se è importante il riconoscimento del fatto che i bisogni di cura e di conciliazione non sono circoscritti solo alle prime fasi di vita dei bambini, l'allungamento dei tempi di fruizione del congedo fino ai dodici anni del bambino, unito alla mancanza di incentivi all'uso del congedo da parte dei padri, rischia di impattare ancora più negativamente sulle carriere lavorative femminili. Considerazioni simili valgono anche per la possibilità di fruire del congedo su base oraria che, per come è disegnata la norma, non si configura come una articolazione flessibile dell'orario di lavoro, ma trasforma *de facto* i contratti full-time in contratti su basi orarie ridotte. Strumenti di flessibilizzazione dell'orario sarebbero decisamente più auspicabili per evitare di riprodurre questo tipo di segregazione sulla base di genere.

Nel novembre 2015 con la legge n. 208/2015 (Legge di stabilità per il 2016) viene innalzata a due giorni la durata del congedo obbligatorio di paternità, in via sperimentale per il 2016, sempre fruibile nell'arco dei cinque mesi dalla nascita del figlio e sempre retribuito al 100%. Restano fermi i due giorni di congedo di paternità facoltativo che, però, rimangono fruibili solo a patto che la madre rinunci a due giorni di congedo di maternità e, quindi, come un diritto non autonomo ma derivato. Questa misura, dunque, si dimostra decisamente poco efficace soprattutto alla luce del fatto che nell'originario disegno di legge «Misure a sostegno della condivisione della responsabilità genitoriale» si prevedevano quindici giorni di congedo di paternità obbligatorio, in linea con buona parte del resto dei paesi europei e con le raccomandazioni della Comunità europea (Blum e al., 2017).

L'articolo 1, comma 354, della legge n. 232/2016 (Legge di bilancio 2017) proroga di un anno il congedo di paternità obbligatorio ma non quello facoltativo, pur prevedendo, per l'anno solare 2018 (per i soli uomini diventati padri nel 2018), l'aumento del congedo obbligatorio da due a quattro giorni. La legge n. 205/2017 (Legge di bilancio 2018), invece, ripristina quello facoltativo della durata, però di un solo giorno, sempre subordinato alla rinuncia espressa di un giorno di congedo di maternità della madre. L'indennità di entrambi i congedi di paternità rimane al 100% dello stipendio.

Oltre alla schizofrenia di queste previsioni che trattano in modo diverso uomini diventati padri in anni diversi e che non garantisce una continuità nei diritti – e nei doveri – paterni, altre due considerazioni sono necessarie. Intanto, con l'innalzamento della durata del congedo

Tabella 1 - Provvedimenti legislativi in materia di congedi parentali e di paternità e relative criticità rispetto al coinvolgimento maschile nella cura e nella conciliazione

	Legge n. 53/2000 (confluita nel T.U. d.lgs. n. 151/2001)	Legge n. 92/2012 (Legge Fornero)	Legge n. 183/2014 (Jobs Act)	Legge n. 208/2015 (Legge di stabilità per il 2016)	Legge n. 232/2016 (Legge di stabilità per il 2017)	Legge n. 205/2017 (Legge di stabilità per il 2018)
Neutralità di genere e/o sbilanciamento verso madri	Aperta a entrambi i generi, ma formulata in termini neutrali rispetto al genere eccetto che per padre lavoratore usufruisce di almeno tre mesi di congedo (durata congedo paterno sale da sei a sette mesi).	Introduzione di voucher fruibili, in alternativa al congedo, solo dalla madre lavoratrice.	L'articolo 1 conferisce delega al governo ad adottare uno o più decreti legislativi per revisione e aggiornamento delle misure «volte a tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro»	- Proroga possibilità di acquisto voucher da parte delle madri per l'anno 2016. - Estensione di questa possibilità anche alle lavoratrici autonome.	Proroga possibilità di acquisto voucher da parte delle madri lavoratrici, anche autonome, per gli anni 2017 e 2018.	No sanzioni per il padre che non usufruisce dei giorni di congedo obbligatorio né per l'azienda diversamente dalla disciplina sul congedo di maternità che prevede sanzione penale.
Congedi di paternità	Congedo di paternità previsto solo per lavoratori dipendenti in caso di morte, grave infermità o malattia della madre, abbandono del bambino da parte della stessa, affidamento esclusivo al padre.	Introduzione (in via sperimentale per il triennio 2013-2015) di un congedo di paternità obbligatorio di un giorno più due facoltativi purché la madre «ceda» questi due giorni dal suo periodo di astensione obbligatoria. Indennità giornaliera a carico dell'Inps pari al 100% della retribuzione.	Estensione a tutte le categorie del congedo di paternità, ma sempre e solo nei casi in cui la madre sia impossibilitata a fruirne per motivi naturali o contingenti, non il congedo di paternità di un giorno obbligatorio e due facoltativi.	- Estensione, in via sperimentale per il 2016, del congedo obbligatorio di paternità immalzato a due giorni. - Restano fermi i due facoltativi alle stesse condizioni di prima.	- Proroga di un anno del congedo di paternità obbligatorio di due giorni ma non di quello facoltativo - Previsione, per l'anno 2018, dell'aumento del congedo obbligatorio da due a quattro giorni e del congedo di paternità facoltativo ridotto a un solo giorno.	- Aumento del congedo obbligatorio da due a quattro giorni. - Ripristino del congedo di paternità facoltativo della durata di un solo giorno, sempre subordinato alla rinuncia espressa di un giorno di congedo di maternità della madre.

segue Tabella 2 - *Provvedimenti legislativi in materia di congedi parentali e di paternità e relative criticità rispetto al coinvolgimento maschile nella cura e nella conciliazione*

Categorie di lavoratori e lavoratrici coperte	Legge n. 53/2000 (confluita nel T.U. d.lgs. n. 151/2001)	Legge n. 92/2012 (Legge Fornero)	Legge n. 183/2014 (<i>Jobs Act</i>)	Legge n. 208/2015 (Legge di stabilità per il 2016)	Legge n. 232/2016 (Legge di stabilità per il 2017)	Legge n. 205/2017 (Legge di stabilità per il 2018)
	- Donne: dipendenti, autonome (dal 2007 anche lavoratrici iscritte alla Gestione separata dell'Inps) - Uomini: solo dipendenti.	- Congedo parentale: invariato per uomini e donne. - Congedo di paternità (un giorno obbligatorio + due facoltativi) garantito ai soli padri lavoratori dipendenti.	- Donne: invariate - Uomini: congedo parentale (di tre mesi) esteso ai parasubordinati iscritti alla Gestione separata Inps. No autonomi. - Congedo di paternità <i>per assenza madre</i> , esteso a tutte le categorie di lavoratori (vedi sopra). - Congedo di un giorno obbligatorio e due facoltativi resta garantito ai soli padri lavoratori dipendenti	Invariate (eccetto estensione possibilità acquisto voucher anche alle lavoratrici autonome).	Invariate	- Donne: invariate. - Uomini: congedo obbligatorio di quattro giorni previsto per i soli lavoratori dipendenti <i>diventati padri nel 2018</i> .

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice.

obbligatorio a quattro giorni e l'abbassamento di quello facoltativo a un giorno, la durata complessiva del congedo di paternità è di cinque giorni, quindi uno solo in più rispetto al 2016. In secondo luogo, significativo è il fatto che non sia prevista alcuna sanzione né per il padre che non intende usufruire di questi giorni di congedo obbligatorio né per l'azienda, diversamente dalla disciplina sul congedo di maternità che prevede una sanzione penale per la mancata astensione obbligatoria della madre.

Per concludere, un'ultima considerazione: seppur con tutte le criticità elencate, e nonostante la crisi, a un primo sguardo della normativa sembrerebbe di poter dire che si sia verificata una tenuta e in alcuni casi anche a un ampliamento dei diritti di entrambi i genitori in materia di congedi. Tuttavia Escobedo e Wall (2015) fanno notare che, da una parte, la spesa sociale devoluta ai congedi parentali si è in qualche modo autoregolata in ragione della bassa natalità e dell'aumento della disoccupazione e dei lavori con contratti atipici e, quindi, dei titolari di questo diritto, per cui tali ampliamenti non sono necessariamente sinonimo di aumento della spesa sociale per i congedi. Dall'altra, queste politiche sono state piuttosto un tentativo di adattare o di rimodellare il welfare familistico ai nuovi assetti familiari e agli auspicati pattern *dual earning* senza metterne, però, in discussione i presupposti fondamentali, specialmente il protagonismo delle madri e il ruolo accessorio dei padri nella cura dei figli.

I tratti salienti e le principali criticità delle previsioni di legge italiane in materia di congedi parentali e di paternità sono riassunti nella tabella 1.

4. Conclusioni

L'obiettivo del contributo era mostrare le incongruenze nelle politiche per la conciliazione e sui congedi parentali, sia europee che italiane, rispetto al coinvolgimento degli uomini nel lavoro di cura dei figli. Se, infatti, spesso si parla di promozione dell'uguaglianza di genere fuori e dentro la famiglia e si riconosce il ruolo chiave degli uomini in questo percorso, è però evidente che le politiche tendano ad andare in un'altra direzione. Sul versante europeo il *gender mainstreaming* e le direttive sui congedi parentali, che avrebbero dovuto problematizzare le questioni inerenti al lavoro di cura e alla conciliazione mostrandone il carattere *gendered*, appunto, hanno finito per mancare gli obiettivi di promozione del valore della genitorialità e di messa in discussione

dell'attuale organizzazione del lavoro retribuito. Al contrario, si collocano perfettamente nel solco del paradigma del *social investment* che spinge verso la piena occupazione nel mercato del lavoro di donne e uomini e che riduce i diritti di cittadinanza – quali dovrebbero essere anche quelli alla conciliazione – a strumenti per perseguire occupabilità e crescita economica. In questo scenario, ovviamente, non c'è spazio per il lavoro di cura e per la sua valorizzazione, né per la promozione di un cambiamento negli atteggiamenti degli uomini rispetto a esso, che sarebbe fondamentale per il mutamento delle pratiche.

Sul versante italiano l'incontro fra direttive europee ambigue e modelli culturali di genere, che associano donne e cura/conciliazione, fa sì che la tradizione prevalga. La normativa sui congedi parentali e sui problemi di conciliazione, infatti, né garantisce continuità nei diritti di madri e padri né spinge per un effettivo coinvolgimento paterno. Agli uomini, infatti, nelle politiche continua a essere ritagliato un ruolo secondario, di assistenti, che fa da specchio alle pratiche dominanti nelle coppie eterosessuali italiane. Emblematico in questo senso è il congedo di paternità obbligatorio che non solo ha una durata limitatissima di quattro giorni per i padri divenuti tali nel 2018 e di due per tutti gli altri, ma non è neanche davvero obbligatorio poiché non sono previste sanzioni per chi non lo utilizza o per le aziende che ne impediscono l'uso. Tuttavia, se è vero che questa previsione è esigua, bisogna comunque riconoscere che quantomeno nomina esplicitamente i padri. Diverse, infatti, sono state le modifiche apportate alla normativa che rimangono, nel migliore dei casi, formulate in termini neutrali rispetto al genere, nel peggiore, riservate alle sole madri.

Sembra, dunque, che l'incontro fra atteggiamenti di genere tradizionali (italiani) e spinte istituzionali (europee) verso la sola valorizzazione del lavoro retribuito non faccia altro che riprodurre – nelle pratiche come nelle politiche – modelli di cura e di conciliazione in cui gli uomini hanno un ruolo marginale se non addirittura nullo.

Senza sottovalutare la forza della *path-dependency* e senza pretendere di proporre soluzioni semplici e pre-confezionate a problemi complessi, sembra però utile guardare ad altri contesti in cui le politiche di attivazione centrate sulla partecipazione al lavoro retribuito si combinano con la valorizzazione del lavoro di cura e con il perseguimento di una effettiva uguaglianza di genere.

Ad esempio, l'incontro fra contesto europeo e paesi scandinavi ha prodotto esiti ben diversi rispetto a quelli sopracitati per il contesto italiano. A ben vedere, questi paesi sono forse gli unici ad aver real-

mente sperimentato il modello dell'investimento sociale, ma con diversi «correttivi». Intanto, da notare è il cambiamento nel modo in cui la genitorialità viene messa a tema, «namely the translation of parental responsibility for children's care into social rights of mothers and fathers» (Ellingsæter e Leira, 2006, p. 12). In questo modo non solo madri e padri vengono nominati esplicitamente, anziché essere ricompresi in una generica genitorialità, ma si tematizzano anche la cura e la conciliazione come diritti sociali individuali. In secondo luogo, da una parte è vero che le politiche scandinave hanno un netto profilo da investimento sociale con enfasi sulla *flexisecurity* e politiche attive del lavoro accompagnate da servizi per sostenere l'occupazione femminile. Dall'altra, però, queste tendenze nelle politiche sono state accompagnate da processi di politicizzazione della paternità, ad esempio con la creazione delle *daddy quotas* e con incentivi ai padri (eccetto che in Danimarca), perché prendano anche una parte del congedo parentale, oltre a più generali processi di de-mercificazione, volti a dare tempo per la cura, che coinvolgono sia madri che padri di figli piccolissimi (Ellingsæter e Leira, 2006; Saraceno, 2013).

RPS

Maddalena Cannito

Riferimenti bibliografici

- Baker S., Miller T., Rossi G. e Bosoni M.L., 2011, *Men, Work and Family Life: a Study of Policy and Practice in the UK and Italy*, Research Project Report Funded by the British Academy, pp. 1-39.
- Blum S., Koslowski A. e Moss P., 2017, *13th International Review of Leave Policies and Related Research 2017*, disponibile all'indirizzo internet: www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2017_Leave_Review_2017_final.pdf.
- Bosoni M.L., Crespi I. e Ruspini E., 2016, *Between Change and Continuity: Fathers and Work-Family Balance in Italy*, in Crespi I. e Ruspini E. (a cura di), *Balancing Work and Family in a Changing Society. The Fathers' Perspective*, Palgrave Macmillan, Hampshire, pp. 129-145.
- Brandth B. e Kvande E., 2009, *Gendered or Gender-Neutral Care Politics for Fathers?*, «Annals of the American Academy of Political and Social Science», vol. 624, n. 1, pp. 177-189.
- Calafà L. (a cura di), 2007, *Paternalità e lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Cannito M., 2017, *Congedi parentali, maschilità ibride e nuova paternità in Italia: un complicato ménage à trois*, «AG-About Gender», vol. 6, n. 11, pp. 178-203.
- Ciccia R. e Verloo M., 2012, *Parental Leave Regulations and the Persistence of the Male Breadwinner Model: Using Fuzzy-Set Ideal Type Analysis to Assess Gender*

- Equality in an Enlarged Europe*, «Journal of European Social Policy», vol. 22, n. 5, pp. 507-528.
- Commissione europea, 1996, *Incorporating Equal Opportunities for Women and Men into All Community Policies and Activities*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2017, *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio*, Bruxelles.
- Crespi I., 2009, *Gender Differences and Equality Issues in Europe: Critical Aspects of Gender Mainstreaming Policies*, «International Review of Sociology», vol. 19, n. 1, pp. 171-188.
- Crompton R., 2001, *Gender Restructuring, Employment, and Caring*, «Social Politics», vol. 8, n. 3, pp. 266-291.
- Daly M., 2004, *Changing Conceptions of Family and Gender Relations in European Welfare States and the Third Way*, in Lewis J. e Surender R. (a cura di), *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, Oxford University Press, Oxford.
- Daly M., 2011, *What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective*, «Social Politics», vol. 18, n. 1, pp. 1-23.
- Daly M. e Rake K., 2003, *Gender and the Welfare State*, Polity Press, Cambridge.
- Dermott E. e Miller T., 2015, *More Than the Sum of its Parts? Contemporary Fatherhood Policy, Practice and Discourse*, «Families, Relationships and Societies», vol. 4, n. 2, pp. 183-196.
- Duvander A. e Johansson M., 2012, *What Are the Effects of Reforms Promoting Fathers' Parental Leave Use?*, «Journal of European Social Policy», vol. 22, n. 3, pp. 319-330.
- Ellingsæter A.L. e Leira A. (a cura di), 2006, *Politicising Parenthood in Scandinavia*, Policy Press, Bristol.
- Escobedo A. e Wall K., 2015, *Leave Policies in Southern Europe*, «Community, Work and Family», vol. 18, n. 2, pp. 218-235.
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. e Myles J. (a cura di), 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, New York.
- Eurofound, 2015, *Promoting Uptake of Parental and Paternity Leave Among Fathers in the European Union*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- Eurostat, 2018, *Women in the Eu Earned on Average 16% Less than Men in 2016*, disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8718272/3-07032018-BP-EN.pdf/fb402341-e7fd-42b8-a7cc-4e33587d79aa>.
- Fraser N., 1994, *Gender Equity and the Welfare State*, «Political Theory», vol. 22, n. 4, pp. 591-618.
- Fraser N., 2017, *La fine della cura? Le contraddizioni sociali del capitalismo contemporaneo*, Mimesis, Milano.
- Hobson B. e Morgan D. (a cura di), 2002, *Making Men into Fathers. Men, Mas-*

- culinities and the Social Politics of Fatherhood*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ispettorato nazionale del lavoro, 2017, *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151. Anno 2016*, Roma, disponibile all'indirizzo: www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Relazioni-convalide-dimissioni-lavoratrici-madri/Relazione-annuale-2016-Convalide-dimissioni-risoluzioni-consensuali-lavoratrici-madri.pdf.
- León M. e Migliavacca M., 2013, *Italy and Spain: Still the Case of Familistic Welfare Models?*, in «Population Review», vol. 52, n. 1, pp. 25-42.
- León M. e Pavolini E., 2014, «Social Investment» or Back to «Familism»: The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain, «South European Society and Politics», vol. 19, n. 3, pp. 353-369.
- Lewis J., 2001, *The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care*, «Social Politics», vol. 8, n. 2, pp. 152-169.
- Lewis J., 2006, *Work/Family Reconciliation, Equal Opportunities and Social Policies: the Interpretation of Policy Trajectories at the Eu Level and the Meaning of Gender Equality*, «Journal of European Public Policy», vol. 13, n. 3, pp. 420-437.
- Magaraggia S., 2012, *Tensions between Fatherhood and the Social Construction of Masculinity in Italy*, «Current Sociology», vol. 61, n. 1, pp. 76-92.
- Miller T., 2011, *Making Sense of Fatherhood: Gender, Caring and Work*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Murgia A. e Poggio B. (a cura di), 2011, *Padri che cambiano. Sguardi interdisciplinari sulla paternità contemporanea tra rappresentazioni e pratiche quotidiane*, Ets, Firenze.
- Naldini M. (a cura di), 2015, *La transizione alla genitorialità. Da coppie moderne a famiglie tradizionali*, il Mulino, Bologna.
- Naldini M. e Saraceno C., 2011, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, il Mulino, Bologna.
- Nunin R., 2011, *Dalla conciliazione alla condivisione. La regolamentazione normativa dei diritti dei padri lavoratori tra diritto comunitario e diritto interno*, in Murgia A. e Poggio B. (a cura di), *Padri che cambiano. Sguardi interdisciplinari sulla paternità contemporanea tra rappresentazioni e pratiche quotidiane*, Ets, Firenze, pp. 173-200.
- Orloff A.S., 1996, *Gender in the Welfare State*, «Annual Review of Sociology», vol. 22, pp. 51-78.
- Orloff A.S., 2011, *Policy, Politics, Gender. Bringing Gender to the Analysis of Welfare States*, «Sociologica», vol. 1, pp. 1-20.
- Piazzalunga D., 2016, *Contro il gender pay gap: lavoro alle donne e conciliazione agli uomini. Facciamo il punto partendo dai dati più aggiornati*, «inGenere», 20 dicembre, disponibile all'indirizzo internet: www.ingenere.it/articoli/divario-genero-mercato-lavoro-a-che-punto-siamo.

- Pollack M.A. e Hafner-Burton E., 2000, *Mainstreaming Gender in the European Union*, «Journal of European Public Policy», vol. 7, n. 3, pp. 432-456.
- Reich N., Boll C. e Leppin J., 2012, «Fathers» *Childcare and Parental Leave Policies – Evidence from Western European Countries and Canada*, Hwwi, Amburgo.
- Riva E., 2009, *Quel che resta della conciliazione. Lavoro, famiglia, vita privata tra resistenze di genere e culture organizzative*, «Vita e Pensiero», Milano.
- Saraceno C., 2013, *Trasformazioni dei welfare state e/o spostamenti discorsivi. Un commento*, «Stato e Mercato», vol. 1, n. 97, pp. 67-80.
- Saraceno C. e Keck W., 2011, *Towards an Integrated Approach for the Analysis of Gender Equity in Policies Supporting Paid Work and Care Responsibilities*, in «Demographic Research», vol. 25, n. 11, pp. 371-406.
- Senatori I., 2015, *Il ruolo della contrattazione collettiva nella promozione del welfare aziendale*, in «QFMB Saggi», vol. 2, pp. 1-15.
- Stratigaki M., 2004, *The Cooptation of Gender Concepts in Eu Policies: The Case of «Reconciliation of Work and Family»*, «Social Politics», vol. 11, n. 1, pp. 30-56.
- Viale V. e Zucaro R., 2015, *Essere genitori. I congedi in Italia e in Europa*, «inGenere», 1° giugno, disponibile all'indirizzo internet: www.ingenere.it/articoli/essere-genitori-congedi-parentali-italia-europa.
- Wall K. ed Escobedo A., 2013, *Parental Leave Policies, Gender Equity and Family Well-Being in Europe: a Comparative Perspective*, in Moreno Minguez A. (a cura di), *Family Well-Being: European Perspectives*, Springer, Londra, pp. 103-129.
- Zajczyk F. e Ruspini E. (a cura di), 2008, *Nuovi padri? Mutamenti della paternità in Italia e in Europa*, Baldini-Castoldi-Dalai, Milano.

Coinvolgimento familiare e politiche per la non autosufficienza: modelli di defamilizzazione in Europa

Matteo Luppi

L'articolo esamina la relazione tra le caratteristiche dei sistemi di Long-term care (Ltc) e le risorse familiari destinate alla cura della popolazione anziana non autosufficiente in quattordici paesi europei. L'analisi si concentra sul recente periodo di riforme innescato dal progressivo invecchiamento della popolazione e dai vincoli finanziari aggravati dalla crisi economica. L'obiettivo dell'analisi è definire tipologie basate sul grado di defamilizzazione dei sistemi di cura rivolti alla popolazione anziana, sia in termini di coinvolgimento familiare diretto – la fornitura di cure informali – che indiretto – l'acquisto di servizi nel mercato di cura –,

partendo dall'analisi delle caratteristiche istituzionali dei sistemi di Ltc che determinano tale coinvolgimento. La tipologia identifica quattro modelli che ricalcano il gradiente Nord-Sud(Est) Europa relativo alla generosità delle politiche di welfare, evidenziando la correlazione tra i due tipi di coinvolgimento familiare considerati, ma anche tra questi ultimi e il livello di spesa sociale destinata ai settori di cura. Inoltre, l'analisi evidenzia che un marcato orientamento verso il finanziamento e utilizzo dei trasferimenti monetari comporta un incremento di entrambe le risorse private di cura.

1. Introduzione

Differenti pressioni stanno interessando il ruolo delle famiglie nei sistemi di Long-term care (Ltc) europei. Sul lato della domanda, la combinazione dell'invecchiamento della popolazione, l'aumento della partecipazione femminile nel mercato del lavoro, l'innalzamento dell'età di pensionamento sia per i lavoratori che per le lavoratrici e la contrazione della numerosità familiare si traducono in una riduzione delle capacità delle famiglie di far fronte alle necessità di cura. Al-poppo, sul lato dell'offerta, l'imperativo della sostenibilità dei sistemi di welfare – e in particolar modo dei sistemi di Ltc –, fattosi ulteriormente stringente dopo la recente crisi economica, ha influenzato

il finanziamento pubblico destinato ai sistemi di cura. Negli ultimi due decenni la quasi totalità dei paesi europei ha, con modalità e intensità differenti, intrapreso percorsi di riforma dei sistemi di Ltc finalizzati alla riorganizzazione e alla riduzione della spesa pubblica (Oecd, 2005, 2011). Come sostenuto da Pommer e al. (2007) un possibile *outcome* di questi processi di riforma riguarda la riduzione del ruolo pubblico in favore dell'aumento della dimensione privata, sia per quanto riguarda la fornitura che per il finanziamento della cura.

Il conflitto tra aumento delle necessità di cura e riduzione della capacità di far fronte a tale necessità suggerisce di analizzare l'influenza dei bisogni degli anziani non autosufficienti rispetto alle risorse familiari di cura, non solo in termini di uguaglianza di genere ma anche in relazione all'impatto economico sul budget familiare. La redistribuzione delle risorse all'interno delle famiglie è strettamente correlata e influenzata dalle caratteristiche del sistema di welfare state, e in particolare dal grado di familismo (Naldini e Saraceno, 2011). Più le famiglie sono ritenute responsabili del benessere dei familiari, più le ineguaglianze di genere ed economiche diventano predominanti. In relazione ai sistemi di Ltc, mentre la prospettiva di genere delle responsabilità di cura è stata ampiamente investigata, e rappresenta un'importante area di ricerca, il secondo punto di vista ha ricevuto meno attenzione. Questo studio cerca di colmare questo gap, analizzando il grado di familismo dei sistemi di Ltc europei, considerando sia il livello di coinvolgimento delle famiglie nel processo di cura – in termini di tempo ed economici – sia le caratteristiche istituzionali che influenzano tale grado di coinvolgimento. Per rispondere alla necessità di sostenibilità dei sistemi di Ltc i percorsi di riforma implementati nella maggioranza dei paesi europei hanno interessato diversi aspetti dei sistemi di cura. Questo studio si prefigge di identificare quei fattori che influenzano il grado di coinvolgimento delle famiglie nei processi di cura, e di comprendere come i paesi europei si collocano in relazione a tale aspetto. Nello specifico, utilizzando macroindicatori relativi alle caratteristiche istituzionali dei sistemi di Ltc, si propone una tipologia dei sistemi di cura, ottenuta attraverso *cluster analysis*, basata sul grado di necessità delle risorse private che gli anziani non autosufficienti e i loro familiari destinano alla cura. La prima sezione dell'articolo contestualizza i sistemi di cura all'interno dei recenti percorsi di riforma, mentre la sezione successiva definisce la relazione tra questi ultimi e le risorse private di cura. Gli ultimi paragrafi sono dedicati all'analisi e all'interpretazione dei risultati.

2. Un tratto comune tra i paesi europei: le riforme dei sistemi di Ltc

Nonostante negli ultimi due decenni le politiche di Ltc, in controtendenza rispetto ai principali settori di welfare, siano state caratterizzate da una forte espansione sia in termini di finanziamento che di responsabilità pubblica (Ranci e Pavolini, 2015), il progressivo invecchiamento della popolazione e le recenti trasformazioni sociali hanno portato a un costante aumento della domanda di cura, forzando i governi nazionali a riformare e a riorganizzare i propri sistemi di cura per tenere il passo con i crescenti bisogni.

Come risultato, sin dal 1990, i settori di cura agli anziani sono stati caratterizzati da significative trasformazioni. In alcuni casi tali cambiamenti rappresentano l'esito di espliciti obiettivi politici e hanno portato a radicali e profondi cambiamenti del settore. Chiari esempi di questo approccio sono rappresentati da Israele, dalla Germania e dal Giappone che, a seguito di un'espansione in chiave universalistica dei diritti di cura, hanno introdotto meccanismi di previdenza sociale (Asiskovitch, 2013; Campbell e al., 2010). In modo simile, ma attraverso percorsi differenti, anche la Spagna, così come la Francia e il Belgio, hanno riorganizzato in modo significativo i loro sistemi di cura.

In altri paesi i cambiamenti istituzionali si sono manifestati attraverso un percorso più graduale. Gli Stati caratterizzati da una tradizione universalistica dei sistemi di welfare, come i paesi nordici, ma anche il Regno Unito e i Paesi Bassi, hanno infatti introdotto minori cambiamenti, principalmente rivolti alla razionalizzazione del settore di cura (Ranci e Pavolini, 2015). Al contrario, in altre nazioni, come ad esempio l'Italia, la riforma del sistema di cura non è mai entrata in agenda. L'inerzia istituzionale che ha caratterizzato l'approccio dei governi Italiani nei confronti delle politiche di Ltc ha rafforzato l'orientamento verso la soluzione familistica supportata da trasferimenti monetari (Gori, 2012). Similarmente, ad eccezione della Repubblica Ceca, nei paesi dell'Europa centro-orientale le riforme dei sistemi di cura agli anziani non hanno trovato spazio nelle agende nazionali (Gori e al., 2015).

In questo contesto di grande dinamicità la recente crisi economica e le relative politiche di austerità sono entrate in scena. Come notato da Swartz (2013), negli ultimi anni molti paesi hanno introdotto cambiamenti istituzionali che hanno influenzato la *direzione* e lo scopo dei propri sistemi di Ltc. La quasi esclusività dei paesi europei ha visto l'implementazione di tagli, rallentamenti e rinvii nei propri processi di

riforma. La Spagna rappresenta un esempio emblematico. L'ambiziosa riforma del sistema intrapresa nel 2007 è stata fortemente rallentata da tagli ai fondi programmati (Cabrero e Gallego, 2013). Nonostante tale dinamicità istituzionale, ad oggi la non autosufficienza rappresenta ancora un rischio sociale non completamente affrontato dai sistemi di welfare (Oecd, 2011). La forma tradizionale di protezione pubblica, basata sulla fornitura di indennità di invalidità e di servizi sanitari e riabilitativi, rappresenta ancora la soluzione di cura primaria in diversi paesi europei, mentre i regimi assicurativi pubblici destinati alla popolazione non autosufficiente sono generalmente non adeguati a far fronte agli alti costi connessi alla Ltc (Pavolini e Ranci, 2008). Di conseguenza, per rispondere al dilemma posto dal progressivo invecchiamento della popolazione, le riforme dei sistemi di Ltc hanno interessato la redistribuzione delle responsabilità di cura tra i tre attori principali coinvolti: lo Stato, il mercato e la famiglia (Pavolini e Ranci, 2008). In letteratura questo processo di riorganizzazione istituzionale è stato analizzato seguendo differenti approcci. Da un lato i cambiamenti sono stati letti in relazione alla crescente pressione connessa all'aumento dei costi del comparto residenziale e dei servizi sanitari, all'interno di un'ottica di incremento dell'efficienza e dell'equità (Jacobzone, 1999; Österle, 2001). Nello specifico, in questa ottica le riforme rispondono alla necessità di sostituire o di integrare i servizi di *healthcare* e le pensioni di invalidità destinati alla popolazione non autosufficiente. Dall'altro lato i critici di questa nuova ondata di riforme, prestando maggiore attenzione ai processi di de/ri-familizzazione e di privatizzazione dei mercati di cura, hanno analizzato l'impatto di tali processi in relazione alle responsabilità di cura. Alcuni autori evidenziano come i recenti cambiamenti istituzionali costituiscano un'apertura ai principi di mercato. Nello specifico, la nascita dei mercati dei servizi di cura e la differenziazione tra fornitura e finanziamento dei servizi stessi ha portato a una progressiva mercificazione della cura (Ungerson, 2003). Una seconda linea critica ai recenti processi di riforma è identificabile nella «riscoperta» e nella promozione delle cure informali da parte dell'attore pubblico, aspetto che ha interessato anche i sistemi di Ltc nordici (Kröger e Sipilä, 2005). Secondo questo approccio i recenti processi di riforma promuoverebbero la ri-familizzazione delle cure attraverso l'introduzione o l'espansione di trasferimenti monetari come possibile via verso la sostenibilità economica del sistema (Rostgaard e Fridberg, 1998). La ricerca proposta in questo articolo muove da queste ultime premesse e mira a com-

prendere come il crescente ricorso alle famiglie e alle risorse private di cura, che a livelli differenti è identificabile in diversi paesi europei, varia in relazione al *setting* istituzionale.

3. Risorse private di cura e cambiamenti istituzionali

Mentre le cure familiari spesso rappresentano una rete di sicurezza sociale per gli anziani non autosufficienti (Lubben, 1998), diverse ricerche evidenziano le ricadute, anche economiche, che esse comportano a chi le fornisce (Lai, 2012; Luppi, 2015). Secondo la tipologia dei costi nascosti dell'assistenza, proposta da Fast e al. (1999), le risorse private destinate alla cura includono sia le spese dirette sostenute per servizi e cure che il tempo dedicato, nella misura del lavoro non retribuito e delle relative ricadute sull'occupazione. Ai fini del nostro ragionamento risulta centrale comprendere come queste risorse – i costi della cura e le cure informali – sono influenzate dalle caratteristiche istituzionali dei sistemi di Ltc.

La letteratura relativa ai *care regimes* (Anttonen e Sipilä, 1996; Bettio e Plantenga, 2004; Daly e Lewis, 2000; Orloff, 1993; Pavolini e Ranci, 2008) permette di identificare tre dimensioni che sono cruciali per la comprensione degli effetti dei sistemi di Ltc sulle risorse private di cura: *i*) l'organizzazione dei settori di cura in relazione alla fornitura dei servizi; *ii*) la struttura del mercato di cura e *iii*) la responsabilità pubblica di cura.

Recenti tendenze sono osservabili in Europa per quanto riguarda la struttura dei servizi di Ltc. Oltre alla già menzionata riscoperta delle cure informali (Wiener, 2003), un'ulteriore strategia di riduzione dei costi ha riguardato la crescita dei servizi domiciliari a scapito delle cure residenziali, queste ultime più onerose per le finanze pubbliche (Oecd, 2005). Infine, è cresciuta l'importanza e l'utilizzo dei trasferimenti monetari in sostituzione o in integrazione dei servizi *in kind* (Da Roit e al. 2007; Ungerson e Yeandle, 2007). Nonostante i trend comuni, ampie differenze caratterizzano i livelli di copertura e di generosità garantiti dai sistemi di Ltc europei (Rodriguez e al., 2012). Queste differenze influenzano le risorse, monetarie e di tempo, che le famiglie devono mettere in atto per assistere i loro anziani parenti. È quindi ipotizzabile che in paesi contraddistinti da un elevato livello di copertura dei bisogni di cura, specialmente attraverso la fornitura di servizi formali *in kind* (sia pubblici che privati) e in seconda battuta da

RPS

Matteo Luppi

trasferimenti monetari, il carico di cura riservato alla sfera individuale sia più limitato.

Un ulteriore elemento connesso all'organizzazione dei servizi, particolarmente interessato dai recenti processi di riforma e in grado di influenzare le risorse private, riguarda la regolamentazione dell'accesso alla cura. Questi meccanismi definiscono la platea dei beneficiari e la composizione dei pacchetti di servizi forniti (Pommer e al., 2007). Nei paesi europei l'accesso alla cura è altamente individualizzato (Missoc, 2006) e in funzione di una pluralità di fattori, come il livello di disabilità, il luogo di residenza, le condizioni di vita, la disponibilità di cure informali e il reddito dei beneficiari (Oecd, 2011). Un'ulteriore forma di regolamentazione riguarda invece i meccanismi di compartecipazione al costo dei servizi. La totalità dei sistemi di Ltc, anche se con forti differenze da paese a paese, prevede una quota di condivisione dei costi, e generalmente il grado di compartecipazione è connesso al reddito del beneficiario. È possibile assumere che in assenza di un adeguato bilanciamento tra meccanismi regolativi basati sul reddito (individuale o familiare) e meccanismi invece basati sulle necessità di cura dei destinatari e sulle caratteristiche familiari sia richiesto un maggior livello di risorse private di cura.

In risposta al vincolo della sostenibilità, e in conseguenza della riorganizzazione nella struttura dei servizi, una pluralità di paesi ha introdotto principi di mercato nei regimi di cura (Pavolini e Ranci, 2008). Come notato da Anxo e Fagan (2005), diverse riforme orientate verso l'apertura al mercato privato hanno caratterizzato la recente ondata di riorganizzazione dei settori di welfare. In relazione ai sistemi di Ltc tali cambiamenti hanno interessato specifici aspetti: un aumento dell'esternalizzazione dei servizi di cura (domiciliari e residenziali), con relativo sbilanciamento del peso degli operatori non pubblici nel mercato di cura (Daly e Lewis, 2000), un incremento dell'acquisto diretto dei servizi di cura da parte dei beneficiari e delle loro famiglie (Simozzi, 2009) e un maggior ricorso alle risorse economiche private per il finanziamento delle cure (Shutes e Chiatti, 2012). La presenza di una pluralità di fornitori di servizi, se viene garantita la libertà di scelta dei beneficiari, può, attraverso meccanismi competitivi, comportare un beneficio in termini di efficienza e di risparmio per gli utilizzatori finali (Oecd, 2011). Nonostante ciò, la relazione tra il processo di privatizzazione dei settori di cura e le risorse private è più complicata. Altri fattori, oltre alla libertà di scelta, influenzano tale relazione. Ad esempio, a livello istituzionale, la presenza di meccanismi atti a garan-

tire la qualità e l'equo accesso ai servizi, così come la presenza di strumenti di supporto alla domanda. A livello individuale le caratteristiche familiari, quali la capacità di sostenere i costi di cura o di orientarsi adeguatamente nei percorsi di cura, sono di principale importanza. In generale, è possibile assumere che i processi di privatizzazione dei sistemi di Ltc possono generare un impatto negativo sulle risorse private in quei paesi caratterizzati da regimi di cura più restrittivi e da mercati poco regolarizzati. Inoltre, come notato da Szebehely e Trydegård (2012), questi processi possono limitare, e quindi penalizzare, l'accesso ai servizi formali per le famiglie a basso reddito. In assenza di un forte supporto pubblico, l'esternalizzazione dei servizi di cura a operatori non pubblici regolata attraverso meccanismi *means* e *needs-tested* può risultare in una frammentazione nell'accesso degli stessi, dove alle famiglie con scarse risorse economiche sono garantite solo le cure basilari, mentre viene demandata al mercato privato la fornitura di pacchetti più completi. Allo stesso tempo, la non corretta o assente regolamentazione dei mercati può comportare la creazione di mercati irregolari, i quali, per loro natura, non prevedono meccanismi di facilitazione all'accesso alla cura per famiglie a basso reddito.

Altro aspetto connesso alle risorse private di cura e di centrale importanza rispetto ai vincoli di sostenibilità dei sistemi di Ltc riguarda il ruolo del finanziamento pubblico. Come notato da Kraus e al. (2010), la spesa pubblica rappresenta la principale fonte di finanziamento dei sistemi di Ltc, e può essere vista come una misura del relativo livello di generosità. Tuttavia quest'ultimo assunto non è sempre corretto¹, considerando che la relazione tra il finanziamento pubblico e l'effettivo grado di cura ricevuta dai beneficiari è influenzata da una pluralità di fattori. Quindi, sebbene un elevato livello di spesa pubblica è generalmente associato a un sistema di Ltc generoso, la relazione tra finanziamento pubblico e risorse private di cura risulta comunque essere influenzata dagli aspetti e dalle caratteristiche complessive del sistema. L'analisi dei processi di riforma delle politiche di Ltc rispetto alle risorse private di cura ha permesso l'identificazione di quattro dimensioni istituzionali: *i*) la struttura dei servizi; *ii*) i meccanismi di regola-

¹ A tal proposito l'Italia rappresenta un emblematico esempio, con un livello di spesa pubblica superiore alla media europea, ma con livelli di copertura di servizi *in kind* tra i più bassi tra gli Stati membri (Rodriguez e al., 2012), soprattutto in virtù del marcato orientamento verso i trasferimenti monetari che da soli assorbono più del 50% della spesa pubblica complessiva.

mentazione dell'accesso alla cura; *iii*) le caratteristiche del mercato di cura e *iv*) la spesa pubblica. L'interazione tra le caratteristiche di questi quattro aspetti definisce le capacità del sistema di soddisfare la domanda di cura della popolazione non autosufficiente, determinando indirettamente l'ammontare di risorse private che le famiglie devono integrare per compensare la domanda di assistenza non soddisfatta.

4. Dati, variabili e metodologia

La breve storia istituzionale dei sistemi di Ltc – solo recentemente sono stati riconosciuti come un settore separato di welfare – incide sulla disponibilità di dati comparabili a livello internazionale. Per questo motivo in questa ricerca si è scelto di ricorrere a un arco temporale di riferimento relativamente ampio per poter utilizzare dati armonizzati che permettano un adeguato livello di comparabilità².

Per una proporzionata rappresentatività delle dimensioni istituzionali individuate, ciascuna di esse è stata operativizzata attraverso tre indicatori. Per quanto riguarda la struttura dei servizi le tre variabili individuate rappresentano il livello di copertura dei tre principali servizi di cura (domiciliari, residenziali e monetari) rispetto alla popolazione over 65. Le tre variabili caratterizzanti la composizione del mercato di cura riportano la media pesata della quota di operatori pubblici, *for-profit* e *not-for-profit* nel mercato rispetto alla tipologia di servizio offerto (residenziale o domiciliare). Per i meccanismi di accesso alla cura l'obiettivo è quello di rappresentare l'effettiva capacità del sistema di Ltc e il grado di accessibilità. A tale scopo i primi due indicatori forniscono la percentuale della popolazione anziana non autosufficiente che riceve servizi *in kind*, il primo, e monetari, il secondo. Il terzo indicatore fornisce la quota di spesa pubblica destinata a finanziare servizi *means-tested*, ossia servizi per cui l'accesso è mediato da criteri legati al reddito. Gli indicatori relativi al finanziamento pubblico riportano la spesa Ltc in punti di Pil e la spesa pro capite rispetto alla popolazione over 65, mentre la terza variabile identifica l'orientamento del finanziamento pubblico verso servizi *in kind* o monetari, e mette in rapporto la spesa pubblica destinata ai due servizi. Gli ultimi due indica-

² La tabella A1 in appendice riporta i dati utilizzati nell'analisi per i singoli paesi; per motivi di spazio le fonti dei dati utilizzate per ogni variabile sono disponibili su richiesta.

tori riguardano le due dimensioni di risorse private di cura. La componente economica è definita attraverso la quota di spesa privata (*out-of-pocket*) sul totale della spesa del settore. La componente di tempo, le cure informali, è rappresentata dalla quota di anziani over 65 che ricevono cure da familiari o da amici su base volontaria.

L'individuazione di una tipologia di sistemi di Ltc europei è stata ottenuta attraverso l'utilizzo di una *cluster analysis*, operata sul risultato di un'analisi delle componenti principali (Pca) che ha permesso di sintetizzare le informazioni fornite dalle dodici variabili relative alle dimensioni istituzionali in tre componenti. Questa operazione ha permesso di svolgere correttamente la *cluster analysis* rispettando il corretto rapporto tra unità (i quattordici paesi) e variabili (le tre componenti identificate)³.

L'analisi coinvolge quattordici paesi – Regno Unito, Spagna, Francia, Belgio, Germania, Austria, Polonia, Estonia, Italia, Repubblica Ceca, Slovenia, Finlandia, Svezia e Danimarca – selezionati in base alla disponibilità di dati comparabili.

5. I sistemi di Ltc in ottica comparata

È interessante notare che i tassi di copertura dei due servizi *in kind* sono positivamente correlati (0,598⁴). Questo dato suggerisce che i paesi analizzati sono caratterizzati da un crescente livello di sviluppo di questi settori che tende a rispettare le più classiche differenziazioni dei regimi di welfare. Al contrario i trasferimenti in denaro sembrano giocare un ruolo cruciale e trasversale. Nonostante i paesi differiscano nel ricorso a tali interventi, il tasso medio di copertura delle prestazioni monetarie è pari al 10% della popolazione over 65, valore di molto superiore a quello dei servizi domiciliari e soprattutto residenziali (4%). Inoltre, i dati suggeriscono la complementarità tra le diverse tipologie di servizi. Infatti, oltre al ruolo sostitutivo dei trasferimenti monetari

³ I tre componenti ottenuti spiegano il 79% della variabilità. L'analisi dei cluster è stata ripetuta utilizzando diversi metodi (legame completo, legame medio, Ward's e centroide). I metodi utilizzati hanno prodotto simili risultati, indicando in un raggruppamento a quattro cluster il miglior esito. I risultati sono stati testati con R², Semi-Partial R² e pseudo t². La tabella A2 in appendice riporta la matrice delle correlazioni mentre la matrice dei pattern relativa alla Pca è disponibile su richiesta.

⁴ *Significatività 0,10.

rispetto alle cure *in kind*, i dati sembrano indicare che le prestazioni in denaro rappresentano un meccanismo di sviluppo del settore domiciliare supportando l'acquisto di servizi. Un dato interessante riguarda la relazione con le risorse private di cura. Mentre non sembra esserci nessuna significativa correlazione tra le due dimensioni di coinvolgimento familiare e l'importanza dei trasferimenti monetari, i dati evidenziano come al crescere della accessibilità dei servizi *in kind* si riduca la necessità di cure informali (-0,673*).

I dati sulla composizione dei mercati confermano il processo di privatizzazione dei settori di cura. Ad eccezione dei paesi dell'Est almeno il 10% dei servizi forniti è infatti offerto da operatori privati. Nonostante questo, la composizione dei mercati varia significativamente tra i paesi. Il blocco nordico e i sistemi dell'Est Europa sono caratterizzati dal predominio dell'attore pubblico, mentre in nazioni come l'Austria e l'Italia il settore *not-for-profit* fornisce la maggioranza dei servizi⁵. In Francia e in Belgio l'espansione del comparto domiciliare è trainata dall'espansione degli operatori *not-for-profit* e privati, mentre nei restanti paesi questi ultimi gestiscono più del 50% dei servizi offerti. L'analisi bivariata non evidenzia particolari pattern in relazione alla fornitura di cure informali, mentre vi è una chiara relazione inversa tra quota di mercato dell'operatore pubblico e incidenza economica per le famiglie (-0,614*). Al contrario, al crescere del ruolo del *not-for-profit* tende a crescere l'onere economico familiare (0,549*). L'assenza di chiari pattern per quanto riguarda il ruolo dell'operatore privato assume particolare rilevanza. I paesi considerati sono caratterizzati da differenti modelli di *welfare mix*⁶ e questo aspetto rende difficile una lettura univoca di questo dato. Questa relazione comunque suggerisce di porre particolare attenzione al ruolo degli operatori *not-for-profit* nel mercato, e in particolar modo alle regolamentazioni a essi imposte, che solitamente si differenziano da quelle applicate a operatori privati e pubblici.

Rispetto all'accesso alla cura, di particolare interesse risulta essere il ruolo dei servizi *means-tested*. Mentre gli indicatori relativi all'effettiva

⁵ Un necessario chiarimento. I dati macro non permettono di considerare il mercato «grigio», ovvero quei servizi, solitamente forniti da operatrici migranti senza regolare contratto lavorativo, che in questi paesi (Gori, 2012; Mairhuber, 2010), così come in Spagna (León, 2010), rappresentano un'importante quota di mercato.

⁶ Basti notare che gli operatori *not-for-profit* rappresentano il primo operatore in sistemi Ltc molto differenti tra loro, come in Belgio da un lato e in Italia o nella Repubblica Ceca dall'altro.

capacità dei sistemi Ltc rispecchiano i risultati precedentemente presentati in relazione alla struttura dei servizi, un importante dato riguarda la forte correlazione tra la quota di spesa *means-tested* e il ruolo dell'operatore *for-profit* nel mercato (0,720*). Questo dato suggerisce che nei sistemi di Ltc maggiormente orientati verso meccanismi di accesso ai servizi basati sul reddito – come il Regno Unito, la Germania e la Spagna, ma in misura minore anche l'Italia, la Francia e l'Austria – la classe media è spinta a trovare soluzioni di cura autonomamente nel mercato (anche grigio, con particolare riferimento all'Austria e all'Italia), con il rischio di penalizzare le classi medio-basse potenzialmente escludibili dall'accesso ai servizi. Non a caso i dati evidenziano una correlazione positiva tra la quota di spesa *means-tested* e la spesa di cura sostenuta dalle famiglie, a indicare che l'assenza di un corretto bilanciamento tra meccanismi *means e need-tested* può avere ricadute negative in termini di risorse private di cura. Gli indicatori di spesa pro capite e in punti di Pil validano ulteriormente i dati emersi rispetto alla struttura dei servizi, e confermano l'importanza della spesa pubblica rispetto alla generosità complessiva del sistema: ad alti livelli di spesa pubblica corrispondono elevati livelli di accessibilità ai servizi di cura (pro capite 0,719*, Pil 0,695*). Al contrario l'accesso ai trasferimenti monetari non sembra essere particolarmente influenzato dal livello di generosità pubblica. Il terzo indicatore di spesa convalida ulteriormente questo dato e offre un interessante spunto di riflessione in relazione alla dimensione privata di cura. L'orientamento dei sistemi Ltc verso il finanziamento di trasferimenti monetari, piuttosto che di servizi, corrisponde a un maggior ricorso a entrambe le risorse di cura da parte delle famiglie.

6. *Supporto familiare e caratteristiche istituzionali: una possibile tipologia*⁷

La tabella 1 riporta le caratteristiche dei quattro cluster individuati. Non sorprende che i paesi nordici e la Slovenia rappresentino un gruppo a sé, in quanto caratterizzati da alta accessibilità, copertura e gene-

⁷ L'analisi proposta non mira a identificare nuovi modelli di *care regimes*, anche in funzione della sola attenzione alle politiche per gli anziani non autosufficienti. Piuttosto offre l'opportunità di ragionare intorno alla disponibilità e alla accessibilità dei servizi e alla complementarità tra i diversi operatori, permettendo di catturare alcuni cambiamenti caratterizzanti i *care regimes*.

rosità in termini di finanziamento statale, con una netta prevalenza dell'operatore pubblico nel mercato. La posizione di Italia e Spagna in due cluster differenti rappresenta invece una novità rispetto a lavori precedenti (Kraus e al., 2010). L'Italia, anche se caratterizzata da un grado di generosità maggiore, è raggruppata con i paesi dell'Est, mentre la Spagna forma un cluster assieme a paesi maggiormente sviluppati – Belgio, Regno Unito e Germania –; entrambe però sono accomunate da una marcata presenza dell'operatore privato nel mercato di cura⁸. Sorprende poi l'inclusione del Belgio (che per similarità dei progetti di riforma è spesso affiancato all'esperienza francese) in questo cluster. L'Austria e la Francia costituiscono il terzo cluster caratterizzato da alta copertura e accessibilità dei servizi *in kind* e monetari nonostante una discreta quota di spesa sia destinata a servizi *means-tested*.

Tabella 1 - Cluster identificati

Dimensioni	Variabili	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
		Se, Fi, Dk, Si	It, Pl, Ee, Cz	Fr, At	Es, Bl, Uk, De
Struttura servizi	Cure domiciliari +65	+	--	++	=
	Cure residenziali.	++	--	=	=
	Care + 65				
	Trasferimenti monetari +65	=	+	++	--
Composizione mercato	Pubblico	++	+	-	-
	<i>Not-for-profit</i>	--	+	++	=
	<i>For-profit</i>	-	-	=	++
Accessibilità	Servizi <i>in-kind</i> /pop. dipendente	+	--	++	=
	<i>Cash</i> /pop. dipendente	+	+	++	--
	% spesa <i>means-tested</i>	--	-	+	++
Spesa pubblica	Spesa pro-capite +65	+	--	++	=
	Ltc/Pil	+	--	++	=
	Spesa <i>cash/in-kind</i>	-	++	-	--

Note: + o - indicano che il valore medio del cluster è compreso tra la media complessiva e una deviazione standard della variabile; ++ o -- indicano variazioni superiori a una deviazione standard della variabile in esame.

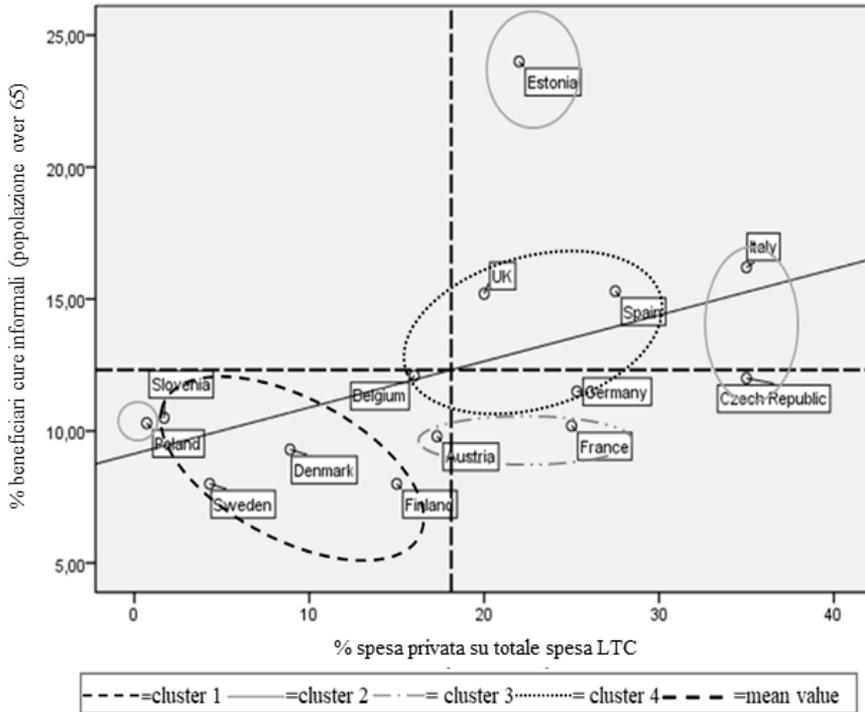
Fonte: Elaborazione a cura dell'autore.

⁸ È necessario considerare che i dati utilizzati si riferiscono al 2010 o ad anni precedenti, e quindi non riflettono i tagli di budget e le riforme successive che hanno fortemente depotenziato il disegno originario della riforma spagnola.

L'obiettivo dell'analisi è comprendere il ruolo dei fattori istituzionali in relazione al coinvolgimento familiare nei processi di cura. In altre parole, capire se paesi caratterizzati da simili sistemi di Ltc richiedano simili livelli di coinvolgimento in termini di risorse private di cura. A tale scopo la figura 1 presenta il risultato della *cluster analysis* attraverso le due variabili identificative di tali risorse: cure informali e spesa privata di cura. Il primo aspetto che emerge dalla figura riguarda la positiva relazione identificabile tra le due variabili (0,468*), a indicare l'assenza di un *trade-off* tra la dimensione economica e la dimensione di tempo del coinvolgimento familiare. I paesi analizzati spaziano infatti da quelli con un limitato livello di coinvolgimento in entrambe le dimensioni a quelli in cui è richiesto un elevato coinvolgimento sia in termini di tempo che in termini economici. Una terza variabile aiuta a comprendere questa relazione: il livello di finanziamento pubblico. Tra i paesi analizzati il livello di risorse private di cura tende ad aumentare al decrescere del livello di spesa pubblica destinata al sistema. Questo aspetto, oltre a evidenziare che non sono identificabili *tratti* distintivi di coinvolgimento familiare tra i paesi, indica che, in risposta al ridimensionamento del ruolo pubblico, le famiglie mettono in atto strategie di cura che riguardano allo stesso modo sia la fornitura diretta di cura che l'esternalizzazione dei carichi di cura familiare verso soggetti di mercato.

La figura 1 presenta inoltre un ulteriore, interessante risultato. Ad eccezione del secondo cluster, la distribuzione dei paesi esaminati rispetto alle due dimensioni di coinvolgimento familiare rispecchia il risultato della *cluster analysis*. Questo risultato indica che, al di là del ruolo della spesa pubblica, le caratteristiche istituzionali identificate tendono a determinare il livello di coinvolgimento familiare. Il primo cluster identificato infatti è posizionato nel terzo quadrante, caratterizzato da un basso coinvolgimento familiare su entrambe le dimensioni. Al contrario i paesi del secondo cluster, a eccezione della Polonia, sono collocati nel quadrante opposto, caratterizzato da un'elevata necessità sia di cure informali che di costi privati. Il quarto cluster, caratterizzato da valori medi di risorse private di cura, è in una posizione intermedia ma, anche in virtù della posizione della Spagna, è maggiormente orientato verso un maggior coinvolgimento familiare diretto. Rispetto a questi ultimi, Francia e Austria sono caratterizzate da un simile livello di spese *out-of-pocket* ma da minori cure informali. In base a questa distribuzione è possibile definire quattro tipologie di sistemi Ltc.

Figura 1 - Distribuzione dei cluster identificati rispetto alle risorse private di cura



Fonte: Elaborazione a cura dell'autore.

Modello autosufficiente, primo cluster. La sostenibilità del sistema non grava sulle risorse delle famiglie. Al contrario, la cura è una diretta responsabilità pubblica e sono garantiti elevati livelli di accessibilità e di finanziamento dei servizi prevalentemente forniti dall'operatore pubblico. Questo approccio di matrice universalistica garantisce un marginale ricorso alle cure informali. Inoltre, la combinazione di alta spesa pubblica, limitato ricorso a strumenti *means-tested* e sostanziale importanza dei trasferimenti monetari assicura una limitata necessità di spese private.

Modello centrato sulla famiglia, secondo cluster. Situazione opposta alla precedente. In questo caso il funzionamento del sistema è incentrato sulle risorse della famiglia. Caratteristica saliente di tale modello è la sovvenzione delle cure familiari: in media circa il 70% della spesa Ltc è destinato a strumenti monetari. Tale combinazione risulta in un'ele-

vata necessità di cure informali (+15%). Nonostante la centralità dell'operatore pubblico nel mercato e il limitato ricorso a meccanismi *means-tested*, il basso finanziamento ai servizi *in kind* e la delega della responsabilità di cura alle famiglie comportano che circa un quarto della spesa complessiva Ltc sia a carico dei privati.

Modello del coinvolgimento economico, terzo cluster. Questo modello è rappresentativo dei sistemi caratterizzati da un forte investimento pubblico, da un virtuoso settore dei servizi *in kind* e da uno sviluppato schema di trasferimenti monetari. Questa combinazione permette un marginale bisogno di cure informali. Al contrario, la combinazione di alta quota di servizi *means-tested* e la prevalenza dell'operatore *not-for-profit* nel mercato risultano in un marcato peso economico per le famiglie che finanziano, in media, il 22% della spesa totale.

Modello di integrazione familiare, quarto cluster. Modello caratterizzato da un appropriato livello di cure formali, ma che comunque richiede l'integrazione delle risorse familiari, sia in relazione alla dimensione temporale che a quella economica. Il netto orientamento verso meccanismi *means-tested*, il limitato ruolo dell'operatore pubblico nel mercato e i moderati livelli di copertura dei servizi *in kind* sembrano generare un effetto avverso sia rispetto ai costi privati di cura, in termini simili riguardo al modello precedente, sia rispetto al ricorso alle cure informali di poco superiore rispetto alla media dei paesi considerati (rispettivamente 13,5% e 12,5%).

7. Conclusioni

L'articolo ha esplorato, alla luce delle recenti riforme, l'influenza del *setting* istituzionale dei sistemi di Ltc sul livello di coinvolgimento familiare nella cura della popolazione anziana non autosufficiente, proponendo una tipologia basata sul grado di defamilizzazione del sistema di cura. La sola attenzione alla popolazione anziana e la mancanza di una piena armonizzazione dei dati suggeriscono che tale tipologia non intende proporre nuovi *regimi*, ma piuttosto si pone come un interessante spunto di riflessione per l'elaborazione di ulteriori ricerche.

Nonostante alcune differenze, la tipologia proposta rispecchia il gradiente Nord-Sud(Est) Europa relativo alla generosità dei sistemi di welfare, con una distribuzione dei cluster lungo il continuum familizzazione/defamilizzazione. Nei modelli identificati l'importanza delle

RPS

Matteo Luppi

zazione/defamilizzazione. Nei modelli identificati l'importanza delle risorse private di cura cresce proporzionalmente rispetto a entrambe le dimensioni, con il modello centrato sulla famiglia a identificare il massimo grado di familizzazione. La correlazione tra la componente economica e la componente di tempo delle risorse private di cura sembra infatti indicare, rifacendoci alla letteratura sulle relazioni intergenerazionali (Saraceno e Keck, 2010), una convergenza tra *familialism by default* e *supported familialism*⁹. Questa relazione è inoltre suggerita dagli indicatori relativi alla spesa pubblica. Un limitato finanziamento in termini assoluti e pro capite influisce negativamente sul livello di coinvolgimento familiare, e particolarmente sulla necessità di cure informali. Allo stesso tempo l'orientamento del sistema verso il finanziamento della cura mediante trasferimenti monetari¹⁰ piuttosto che servizi alla persona risulta in un incremento di entrambe le risorse private di cura. Inoltre è interessante notare che se il processo di defamilizzazione si sviluppa attraverso la combinazione di principi di mercato e strumenti *means-tested*, cresce il coinvolgimento economico delle famiglie penalizzando i ceti medio-bassi.

In un articolo, Österle (2016, p. 16) sosteneva che nel recente processo di riforma dei sistemi di Ltc «the current dominance of fiscal sustainability often overruns social sustainability concerns (l'attuale prerogativa della sostenibilità fiscale spesso sovrasta le questioni connesse alla sostenibilità sociale)». Sebbene l'autore si riferisse a una pluralità di aspetti relativi alle politiche di Ltc, questo articolo evidenzia come questo assunto riguardi soprattutto la sostenibilità familiare. È inoltre doveroso precisare che il ragionamento qui presentato non si svolge in un contesto neutrale rispetto al genere, anzi. La cura, specialmente negli anziani, è prettamente femminile. Sono le donne, grazie alla loro maggiore prospettiva di vita, a essere più esposte ad affrontare la non autosufficienza in assenza del supporto diretto del

⁹ Questi concetti si riferiscono alla divisione delle responsabilità intergenerazionali di cura tra Stato e famiglia. Il primo identifica l'assenza di strumenti di supporto pubblici alla cura, e quindi la piena delega alla famiglia, mentre il secondo si riferisce a un approccio caratterizzato da politiche, spesso di carattere monetario, volte appunto a incentivare e a supportare il mantenimento delle responsabilità di cura a livello familiare.

¹⁰ In questa ricerca non sono stati presi in considerazione né il finanziamento né l'utilizzo dei congedi, strumenti comunque alquanto limitati nei sistemi di cura agli anziani.

partner, e per la stessa ragione a necessitare di assistenza da parte delle giovani generazioni. Inoltre, come è noto, la fornitura delle cure informali e le relative ricadute riguardano quasi esclusivamente la popolazione femminile. In un contesto di progressiva e futura riduzione delle capacità familiari di welfare la ricerca della sostenibilità dei sistemi non può permettersi di sottovalutare questo aspetto, soprattutto in relazione ai cambiamenti socio-demografici che ci attendono.

Riferimenti bibliografici

- Anttonen A. e Sipilä J., 1996, *European Social Care Services: Is It Possible to Identify Models?*, «Journal of European Social Policy», vol. 6, n. 2, pp. 87-100.
- Anxo D. e Fagan C., 2005, *The Family, the State and Now the Market: the Organization of Employment and Working Time in the Home Care Services for the Elderly*, in Bosh G. e Lehdorff S. (a cura di), *Working in the Service Sector. A Tale from Different World*, Routledge, Londra.
- Asiskovitch S., 2013, *The Long-Term Care Insurance Program in Israel: Solidarity with the Elderly in a Changing Society*, «Israel Journal of Health Policy Research», vol. 2, n. 3, pp. 1-19.
- Bettio F. e Plantenga J., 2004, *Comparing Care Regimes in Europe*, «Feminist Economics», vol. 10, n. 1, pp. 85-113.
- Cabrero G.R. e Gallego V.M., 2013, *Long-Term Care in Spain. Between Family Tradition and the Public Recognition of Social Risk*, in Ranci C. e Pavolini E. (a cura di), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe. Investigating Institutional Change and Social Impacts*, Springer, New York. pp. 201-219.
- Campbell J.C., Ikegami N. e Gibson M.J., 2010, *Lessons from Public Long-Term Care Insurance in Germany and Japan*, «Health Affairs», vol. 29, n. 1, pp. 87-95.
- Da Roit B., Le Bihan B. e Österle A., 2007, *Long-Term Care Policies in Italy, Austria and France: Variation in Cash for Care Schemes*, «Social Policy & Administration», vol. 46, n. 9, pp. 653-671.
- Daly M. e Lewis J., 2000, *The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States*, «British Journal of Sociology», vol. 51, n. 2, pp. 281-298.
- Fast J.E., Williamson D.L., Keating N.C., 1999, *The Hidden Costs of Informal Elder Care*, «Journal of Family and Economic Issues», vol. 20, n. 3, pp. 301-326.
- Fernandez J.L., Gori C. e Wittenberg W. (a cura di), 2015, *Long-Term Care Reforms in Oecd Countries*, «Policy Press», Bristol.
- Gori C., 2012, *Home Care in Italy: a System on the Move, in the Opposite Direction to What We Expect*, «Health and Social Care in the Community», vol. 20, n. 3, pp. 255-264.

RPS

COINVOLGIMENTO FAMILIARE E POLITICHE PER LA NON AUTOSUFFICIENZA: MODELLI DI DEFAMILIARIZZAZIONE IN EUROPA

- Jacobzone S., 1999, *Ageing and Care for Frail Elderly Persons: an Overview of International Perspectives*, «Oecd Labour Market and Social Policy Occasional Paper», n. 38, Oecd Publishing, Parigi.
- Kraus M., Riedel M., Mot E., Willemé P., Röhrling G. e Czyptionka T., 2010, *A Typology of Long-Term Care System in Europe*, Result of Work Package 1 of the Ancien Project, Instut für Höhere Studies (His), Vienna.
- Kröger T. e Sipilä J., 2005, *Overstretched. European Families Up Against the Demands of Work and Care*, Blackwell, Oxford.
- Lai D.W.L., 2012, *Effect of Financial Costs on Caregiving Burden of Family Caregivers of Older Adults*, «Sage Open», vol. 2, n. 4, doi: <https://doi.org/10.1177/2158244012470467>.
- León M., 2010, *Migration and Care Work in Spain: The Domestic Sector Revisited*, in «Social Policy & Society», vol. 9, n. 3, pp. 409-418.
- Lubben J.E., 1998, *Assessing Social Networks Among Elderly Populations*, «Family & Community Health», vol. 11, n. 3, pp. 42-52.
- Luppi M., 2015, *Non autosufficienza e impoverimento*, in Nna - Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non-autosufficienti in Italia. 5° Rapporto*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 87-103.
- Mairhuber I., 2010, *Transitions in Female and Male Life Course: Changes and Continuities in Austria*, in Anxo D., Bosch G. e Ruberym J. (a cura di), *The Welfare State and Life Transitions*, Elgar Publisher, Northampton.
- Missoc - Mutual Information System on Social Protection, 2006, *Long-Term Care in Europe. Introduction*, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2006/02/2006_02_intro_en.pdf.
- Naldini M. e Saraceno C., 2011, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, il Mulino, Bologna.
- Oecd, 2005, *Long-Term Care for Older People*, «Oecd Publishing», Parigi.
- Oecd, 2011, *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, «Oecd Publishing», Parigi.
- Orloff A.S., 1993, *Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States*, «American Sociological Review», vol. 63, n. 3, pp. 303-328.
- Österle A., 2001, *Equity Choices and Long-Term Care Policies in Europe*, Ashgate, Londra.
- Österle A., 2016, *Long-Term Care Policies in Europe: Between Fiscal and Social Sustainability*, «Politiche Sociali», n. 1, pp. 3-20.
- Pavolini E. e Ranci C., 2008, *Restructuring the Welfare State: Reforms in Long-Term Care in Western European Countries*, «Journal of European Social Policy», vol. 18, n. 3, pp. 246-259.
- Pommer E., Woittiez I. e Steven J., 2007, *Comparing Care. The Care of the Elderly in Ten Ue-Countries*, The Netherlands Institute for Social Research/Scp, Amsterdam.
- Ranci C. e Pavolini E., 2015, *Not All that Glitters Is Gold: Long-Term Care Re-*

- Healthy Ageing and Long-Term Care: Europe and North America*, European Center for Social Welfare Policy and Research, Vienna.
- Rostgaard T. e Fridberg T., 1998, *Caring for Children and Older People. A Comparison of European Policies and Practice*, The Danish National Institute of Social Research, Copenhagen.
- Saraceno C. e Keck W., 2010, *Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?*, «European Societies», vol. 12, n. 5, pp. 675-696.
- Shutes I. e Chiatti C., 2012, *Migrant Labour and the Marketisation of Care for Older People: the Employment of Migrant Care Workers by Families and Service Providers*, «Journal of European Social Policy», vol. 22, n. 4, pp. 392-405.
- Simonazzi A., 2009, *Care Regime and National Employment Models*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 23, n. 2, pp. 211-232.
- Swartz K., 2013, *Searching for a Balance of Responsibilities: Oecd Countries' Changing Elderly Assistance Policies*, «Annual Review of Public Health», n. 34, pp. 397-412.
- Szebehely M. e Trydegård G.B., 2012, *Home Care for Older People in Sweden: a Universal Model in Transition*, «Health and Social Care in the Community», vol. 20, n. 3, pp. 300-309.
- Ungerson C., 2003, *Commodified Care Work in European Labour Markets*, «European Societies», vol. 5, n. 4, pp. 377-396.
- Ungerson C. e Yeandle S., 2007, *Cash for Care in Developed Welfare State*, Palmgrave, Basingstoke.
- Wiener J.M., 2003, *The Role of Informal Support in Long-Term Care*, in Brodsky J., Habib J., Hirschfeld J.M. (a cura di), *Key Policy Issue in Long-Term Care*, World Health Organization (Who), Collection on Long-Term Care, Ginevra.

RPS

Matteo Luppi

Appendice

Tabella A1 - Variabili utilizzate nell'analisi

Dimensioni	Variabili	Media	Es	Uk	De	Fr	At	Pl	Ec	Bl	It	Cz	Si	Fi	Se	Dk
Struttura servizi	<i>Home_rec</i>	7,1	4,2	12,6	6,7	4,9	14,8	1,2	1,6	8	2,8	7,3	2,2	9	9,7	14
	<i>Instit_rec</i>	3,6	4	3,8	4,1	3	3,5	0,5	1,8	4	2	3,8	4,1	5,5	6	4,8
	<i>Cash_rec</i>	9,8	3,9	15	4,6	10,6	18,2	10	5	0	12,5	16	9,2	13	1	18
Composizione mercato	<i>Public</i>	47,1	23	12,2	3,1	18,6	30,6	64,4	51,9	38	30	65	100	79	75	73,9
	<i>Notprofit</i>	26,1	24	11,5	43,5	50,5	55,5	30	21,7	36	50	32	0	0	10	0
	<i>Forprofit</i>	25,5	53	75,6	54	30,9	13,9	5,6	12,3	26	20	3	0	21	15	26
Accessibilità	<i>Formal_dep</i>	44,7	20	43	49	66	69	6	8	54	18	48	56	48	62	79
	<i>Cash_dep</i>	37,6	12	11	23	48	70	65	15	1,5	58	62	55	44	5	57
	<i>Mt_exp</i>	0,21	0,86	0,64	0,38	0,31	0,35	0,01	0,04	0,007	0,22	0,043	0,064	0	0,009	0
Spesa pubblica	<i>Per_cap</i>	0,1	0,09	0,09	0,09	0,13	0,13	0,06	0,04	0,127	0,054	0,054	0,111	0,124	0,046	0,211
	<i>Gdp_Lic</i>	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,022	0,011	0,008	0,018	0,028	0,008	0,035
	<i>Cash_Kind</i>	0,72	0,3	0,15	0,33	0,32	0,55	0,88	1,24	0,017	2,861	1,976	0,703	0,205	0,197	0,323
Cure private	<i>Infocare</i>	12,3	15,3	15,2	11,5	10,2	9,8	10,3	24	12,1	16,2	12	10,5	8	8	9,3
	<i>Priv_exp</i>	18	28	20	25	25	17	1	22	16	35	35	2	15	4	9

Fonte: Esspros, Eurostat, Oecd e System of Health Account. Le fonti dati dettagliate sono disponibili su richiesta.

Tabella A2 - Matrice delle correlazioni

	Home_rec	Institut_rec	Cash_rec	Public	Notprofit	Forprofi	Formal_dep	Cash_dep
Home_rec	1000							
Institut_rec	0,598*	1000						
Cash_rec	0,443	-0,085	1000					
Public	-0,097	0,237	0,085	1000				
Notprofit	-0,123	-0,491*	-0,001	-0,681*	1000			
Forprofi	0,299	0,188	-0,085	-0,740*	0,028	1000		
Formal_dep	0,722*	0,697*	0,271	0,130	-0,116	0,008	1000	
Cash_dep	-0,011	-0,324	0,760*	0,302	0,199	-0,542*	0,121	1000
Mt_exp	0,094	-0,008	0,001	-0,720*	0,242	0,7815*	-0,151	-0,281
Per_cap	0,568*	0,383	0,389	0,069	-0,174	0,125	0,719*	0,243
Gdp_Ltc	0,576*	0,455	0,369	0,060	-0,171	0,137	0,695*	0,226
Cash_Kind	-0,428	-0,512*	0,274	0,052	0,340	-0,411	-0,462*	0,458*
Infocare	-0,429	-0,515*	-0,198	-0,321	0,138	0,169	-0,673*	-0,335
Priv_exp	-0,094	-0,158	0,124	-0,614*	0,549*	0,315	-0,220	-0,030
Cash_dep	1000	MT_exp	Per_cap	Gdp_Ltc	Cash_Kind	Infocare	Priv_exp	
Mt_exp	-0,281	1000						
Per_cap	0,243	-0,038	1000					
Gdp_Ltc	0,226	-0,065	0,9663*	1000				
Cash_Kind	0,458*	-0,182	-0,491*	-0,481*	1000			
Infocare	-0,335	0,247	-0,484*	-0,512*	0,409	1000		
Priv_exp	-0,030	0,435	-0,239	-0,193	0,514*	0,468*	1000	

Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

L'Health Equity Audit per un welfare equilibrato: dalle disuguaglianze sociali e di genere alle capacità di controllo sulla salute

Silvia Pilutti, Giuseppe Costa, Angelo d'Errico e Roberto Di Monaco

L'equità di salute è un obiettivo del welfare, essendo un macro-indicatore degli effetti delle disuguaglianze sociali sulle capacità di controllo che donne e uomini riescono a esercitare sulla propria salute. A partire dalla letteratura, l'articolo avanza l'ipotesi secondo cui la persistenza delle disuguaglianze non deriva solo da limiti di conoscenza o da un'insufficienza delle politiche, ma scaturisce dalla riproposizione di relazioni asimmetriche di potere e di modelli culturali tradizionali connotati per genere. Essi operano sottotraccia, condizionano i nuovi interventi e resistono

al cambiamento. Per fronteggiare le manifestazioni di un welfare «asimmetrico», il contributo suggerisce di potenziare i sistemi di osservazione istituzionale sulla dimensione di genere. Propone inoltre in questo ambito l'utilizzo sistematico e diffuso di strumenti di Health Equity Audit di genere, attuando forme di valutazione ex ante ed ex post, agili e praticabili nel contesto italiano delle politiche sociali e della salute. Metodi e contenuti per far emergere i meccanismi sociali da contrastare si ispirano a pratiche note a livello internazionale, su cui il gruppo sta conducendo sperimentazioni applicative.

1. Introduzione

Prendiamo atto che un'ampia letteratura internazionale ha documentato l'effetto dei determinanti sociali sulla salute. La recente *review* condotta in Inghilterra da Michael Marmot (2010) e da un autorevole gruppo di studiosi, poi ripresa e arricchita con contenuti riferiti allo specifico contesto italiano da Costa e colleghi (2014), mostra come le disuguaglianze di salute non farebbero che riflettere, attraverso l'azione di specifici meccanismi sociali, le disuguaglianze nelle esperienze di vita e i differenti gradi di controllo che le persone riescono a esercitare sulla propria salute.

D'altro canto, la letteratura sulle disuguaglianze di genere ha da tempo mostrato la persistenza di un'ampia gamma di disuguaglianze nell'ac-

cesso alle posizioni di controllo di risorse e di opportunità nei differenti ambiti e sfere sociali, dal lavoro all'impresa, alla rappresentanza politica e sociale, con sistematico svantaggio delle donne (Bettio e Sansonetti, 2015; World Economic Forum, 2017; Oecd, 2017).

In tale scenario, l'ipotesi che muove questo contributo si focalizza su uno «spazio in ombra» dato dall'intersezione tra l'area dei meccanismi sociali che alimentano le disuguaglianze di salute e quella dei meccanismi specifici di genere, che incidono in modo sistematico sulle rappresentazioni e sui margini di autodeterminazione di donne e uomini. Illuminare tale intersezione e le interdipendenze tra meccanismi differenti sarebbe rilevante per comprendere meglio sia la generazione delle disuguaglianze di salute, data dalla differente esposizione di donne e uomini ai rischi e alle vulnerabilità sociali, sia l'impatto anch'esso asimmetrico per genere delle politiche sanitarie di prevenzione e cura (Costa e al., 2014, 2017).

Seguendo la nostra ipotesi esplorativa, proprio la presenza di tradizioni di studio e di intervento segnate dalle distinzioni, se non dalle separazioni (tra studi sui determinanti sociali e studi di genere, tra gestione di politiche sociali e politiche sanitarie ecc.), ostacolerebbe l'individuazione delle interazioni tra meccanismi sociali differenti, che nella realtà mostrerebbero radicate interdipendenze, capaci di influenzare le disuguaglianze di salute a svantaggio delle donne. In questa luce, sarebbe necessario uno sforzo nuovo sul piano della ricerca e dell'azione di ri-calibrazione del welfare per dipanare l'intreccio tra differenze biologiche e sociali legate al genere da un lato e alle disuguaglianze sociali dall'altro, che può oscurare e confondere alcuni aspetti delle disuguaglianze di salute.

Come agire in questa direzione? L'ipotesi di lavoro che viene proposta, su cui sono state avviate diverse sperimentazioni, consiste nell'utilizzo di uno strumento per l'Health Equity Audit (Hea), applicato nei servizi e nelle politiche di welfare seguendo un approccio di ricerca-azione (Manoukian, 2002; Dubost e Levy, 2007), per facilitare la generazione di conoscenza sull'area che abbiamo definito in ombra, il superamento di rappresentazioni stereotipate, la rivisitazione e la reinterpretazione di dati e di informazioni e l'utilizzo sistematico della conoscenza diffusa tra gli operatori (Di Monaco e Pilutti, 2016). Per questa via si tenterebbe di collegare la dimensione sanitaria e della salute a quella sociale e culturale, di rafforzare la natura interdisciplinare della ricerca e le connessioni settoriali e istituzionali tra le banche dati, i sistemi di osservazione istituzionale, le diverse fonti di informazioni e la conoscenza degli operatori.

Per sostenere l'ipotesi sulla rilevanza delle interdipendenze in ombra ci avvarremo di alcune delle evidenze disponibili in letteratura (paragrafi 2, 3 e 4); il quadro che deriva da questa prospettiva di osservazione suggerirebbe, a nostro avviso, di far ricorso a strumenti di Hea focalizzati sul genere, di cui si presenta una prima sperimentazione (paragrafo 5).

2. Alle radici delle disuguaglianze di salute: una sfida per la conoscenza

In letteratura è ormai assodato che lo stato di salute delle donne e degli uomini è condizionato da una molteplicità di fattori, sia biologici e genetici sia sociali ed economici. Eppure, addentrarsi nell'analisi delle relazioni tra salute e determinanti è piuttosto complesso poiché l'intensità degli effetti sulla salute è variabile a seconda dell'indicatore preso in considerazione (mortalità, incidenza di patologia, salute percepita ecc.) e gli stessi indicatori sociali hanno una capacità predittiva differente tra i generi.

Nei percorsi individuali questi elementi si intrecciano e rendono difficile ricostruire i nessi causali tra le caratteristiche delle persone e delle comunità e lo stato di salute. Si notano anche effetti contro-intuitivi, come nel caso del cosiddetto paradosso di genere: la maggiore longevità delle donne – che hanno in Italia un'aspettativa di vita di 84,9 anni contro i 80,6 degli uomini (Istat, 2018) – è negativamente segnata da una più accentuata presenza di patologie, con esiti invalidanti soprattutto nella tarda età.

Esaminando più in dettaglio le condizioni di salute, osserviamo che in Italia (Istat, 2017) il differenziale di mortalità tra maschi e femmine, a svantaggio dei maschi, è elevato per tutte le principali cause di morte. Nel quadro delle patologie croniche, invece, si osserva, a parità di età, una maggiore prevalenza femminile per osteoporosi (F +486% vs M), cefalee ed emicranie (+104%), artrosi e artrite (+63%), disfunzioni della tiroide (+418%), depressione e ansietà (+79%), allergie (+17%) e Alzheimer (+61%), contro una più accentuata prevalenza maschile di infarti del miocardio (M +197% vs F), angina pectoris (+65%), insufficienza renale (+31%), bronchite cronica ed enfisema (+23%), ictus ed emorragie cerebrali (+16%), diabete (+16%) e altre malattie del cuore.

Alcuni studi hanno evidenziato per le donne un vantaggio di salute

derivante proprio dal patrimonio biologico (Doyal, 2001). Di fatto, però, questo *bonus* viene poi spesso eroso dagli effetti negativi derivanti da pratiche sociali specifiche delle donne e dall'inequiva distribuzione di risorse e opportunità, che le penalizza.

C'è chi, come Hunt e Annandle (1999), ha messo in evidenza la natura trasversale dell'effetto delle disuguaglianze sociali rispetto al genere: sarebbero sempre più evidenti secondo queste autrici le similarità tra lo stato di salute di uomini e donne in analoghe condizioni economiche e lavorative.

Tuttavia le evidenze empiriche continuano a mostrare un effetto asimmetrico per genere delle disuguaglianze sociali, riguardo ai loro effetti sulla salute. L'analisi sui dati longitudinali Istat sulla mortalità 2012-2014 (Ministero della Salute, 2017) evidenzia che la bassa istruzione aumenta quasi sempre il rischio di mortalità delle persone per cause specifiche, ma in modo differente per donne e uomini. Posto pari a 1 il rischio relativo (Rr) di mortalità di donne e uomini laureati per ciascuna causa, osserviamo la misura dell'eccesso di mortalità tra chi ha bassa istruzione.

I comportamenti associati agli abusi di droghe o alcol e alle abitudini alimentari esprimono il maggiore effetto del differenziale scolastico: il Rr per Aids è superiore per le donne (3,37) rispetto agli uomini (2,96) a bassa scolarità; lo stesso avviene per il diabete mellito, i cui Rr sono rispettivamente 2,65 per le donne e 1,77 per gli uomini. Al contrario, nelle epatiti e cirrosi il Rr è più basso per le donne (2,29) rispetto agli uomini (3,52).

Proseguendo nelle patologie con minori differenziali di rischio per istruzione, ma significativi, troviamo i tumori delle vie aeree e digestive superiori, dove il rischio è di nuovo maggiore per gli uomini (Rr 1,15 F e 2,47 M); nelle malattie del sistema respiratorio (Rr 1,39 F e 1,91 M); nel tumore al polmone, (Rr 0,82 F e 1,92 M), alle vie aerodigestive superiori (Rr 1,15 F 2,47 M), al colon (Rr 1,13 F 1,22 M) e alla vescica (Rr 1,05 F e 1,49 M). Lo stesso avviene negli incidenti stradali (Rr 1,03 F e 1,70 M), nelle cadute accidentali (Rr 1,18 F e 1,54 M) e nell'ambito della salute mentale legata al disagio sociale (Rr suicidi 0,89 F e 1,56 M; Rr disturbi psichici 1,55 F e 1,79 M).

La situazione si ribalta nuovamente a sfavore delle donne se si prendono in esame i tumori dello stomaco (Rr 2,50 F e 2,20 M), le malattie ischemiche del cuore (RR 1,67 F e 1,42 M) e dell'apparato circolatorio (RR 1,55 F e 1,49 M).

Un'ulteriore espressione delle differenze di genere si osserva nei casi

di tumori del polmone e della mammella, dove emerge un eccesso di rischio tra le persone più istruite, ma solo tra le donne. Il fenomeno è rilevante dal punto di vista sociale poiché proprio tra queste donne istruite sono più diffusi i comportamenti associati all'insorgenza delle patologie, c'è una maggiore abitudine al fumo e l'età alla prima gravidanza è più elevata (tra le meno istruite, Rr polmone 0,82 e Rr tumore mammella 0,88).

Bisognerebbe quindi muoversi su diverse coordinate contemporaneamente, attribuendo importanza non solo alle risorse e alle capacità individuali di cui le persone dispongono, ma anche alle differenti possibilità che hanno di tradurle in pratica, mettendo in atto comportamenti adeguati a proteggere la propria salute (Di Monaco e Pilutti, 2014). Da questo punto di vista il contesto di regole (Barbera e Negri, 2008) e di relazioni (Di Monaco e Pilutti, 2017) in cui le persone sono immerse – dalla famiglia al luogo di lavoro, ai vicini di casa, alle amicizie, all'associazionismo ecc. – svolge un ruolo fondamentale sia per le reali opportunità di scelta nei comportamenti di donne e uomini sia per i significati che vengono attribuiti nei vari ambienti di vita alle diverse pratiche sociali. Secondo questo approccio, è nel rapporto con il contesto sociale prossimo che l'effetto di genere influenza maggiormente i comportamenti e quindi il controllo sulla salute.

Condurre strategie di contrasto alle disuguaglianze di salute implicherebbe dunque da un lato approfondire le conoscenze sull'interazione tra genere e meccanismi sociali che intervengono (determinanti) e dall'altro lato verificare se le azioni messe in atto (normative, misure di politiche, servizi di welfare ecc.) per creare benessere o per riequilibrare le asimmetrie tra donne e uomini producano realmente riallineamento o se generino ulteriori scompensi.

In linea di principio le politiche non sanitarie (istruzione, formazione, lavoro, mobilità ecc.), che rispondono ai bisogni essenziali dei cittadini e si propongono di ridurre le disuguaglianze sociali, sono orientate a mettere tutte le persone in condizioni di esercitare pienamente la cittadinanza e il controllo sulla propria salute. Allo stesso modo le politiche sanitarie di prevenzione e cura sono generalmente considerate «neutre» rispetto al genere: esse mirano a ridurre i rischi e gli effetti della malattia e a evitare che abbia ripercussioni persistenti sul benessere e sull'integrazione sociale della persona. Eppure possiamo trovare evidenze di zone d'ombra – come si accenna nei successivi due paragrafi – su cui accrescere conoscenza e consapevolezza.

RPS

Silvia Pilutti, Giuseppe Costa, Angelo d'Errico e Roberto Di Monaco

3. Determinanti sociali da declinare per genere e da contestualizzare?

La posizione sociale è un buon predittore della distribuzione del rischio di salute ed è, al contempo, un indicatore da cui emergono le disparità tra donne e uomini presenti in tutti i paesi avanzati. Come è noto, vi sono nella stratificazione delle occupazioni radicati fenomeni di segregazione orizzontale, che vedono le donne concentrate in pochi settori o comparti produttivi, di segregazione verticale, che si verificano quando sono meno presenti nelle aree più importanti delle occupazioni da un punto di vista gerarchico o professionale, e di differenziali retributivi a svantaggio delle donne, anche a parità di posizione professionale, peraltro in ampliamento con la recente crisi, in particolare per la frenata delle retribuzioni nel pubblico impiego (Piazzalunga e Di Tommaso, 2015). Gli studi epidemiologici mostrano come la differente posizione nella professione si traduca in disegualianze nella speranza di vita (Costa e al., 2014), tanto che i dirigenti possono contare su una speranza di vita nettamente maggiore degli operai. Tuttavia mentre una donna dirigente ha in media una speranza di vita a 35 anni di circa un anno e mezzo in più rispetto a un'operaia, un uomo nella medesima posizione può contare mediamente su cinque anni e mezzo di vita in più rispetto a un operaio non qualificato. Quindi, il gradiente sociale incide sulle vite di donne e uomini attraverso meccanismi differenti.

La segregazione non solo peggiora la posizione sociale delle donne, ma cambia anche i loro rischi professionali, che ricadono in aree tradizionalmente meno studiate e presidiate (Biancheri, 2014; Facchini e Ruspini, 2001). Le donne sono più occupate in lavori temporanei caratterizzati da alta domanda organizzativa e da basso controllo del lavoro da parte della persona, elevato livello di ripetitività delle azioni, con posture spesso scorrette, mansioni frequentemente a contatto con il pubblico (Messing e Östlin, 2006), in posizioni di basso livello dal punto di vista gerarchico e professionale. Si tratta di condizioni differenziate per genere, i cui rischi restano poco visibili (Who, 2011).

La catena dei meccanismi sociali che espone in maniera diseguale ai rischi di salute può essere molto lunga e rafforzata da pregiudizi persistenti. Così, ad esempio, i livelli formativi o professionali di donne e uomini spesso sono omogenei solo in apparenza. In Italia, tra i diplomati, si osservano ancora scelte formative segreganti e che si traducono in differenti rendimenti sul mercato del lavoro: nell'istruzione terziaria, ad esempio, le iscritte/laureate in ingegneria sono ancora

meno del 15%, mentre rappresentano il 95% a scienze della formazione. Analogamente anche a parità di professione si possono osservare rischi di salute differenti per genere (Eng e al., 2011) spiegabili con il fatto che, pur nella stessa professione, le mansioni assegnate a donne e uomini sono in realtà differenti seguendo stereotipi tradizionali come assegnare «lavori più ripetitivi» alle prime e «lavori più pesanti» ai secondi.

In opposizione a ruoli socialmente predefiniti, il processo di emancipazione femminile rischia di rimanere incompiuto se accompagnato da un sistema di welfare scarsamente emancipato, come è quello basato sulla famiglia dei paesi dell'area mediterranea. Così l'effetto sulla salute di alcuni eventi sociali (il lavoro, la disoccupazione ecc.) è più evidente e netto per gli uomini, mentre per le donne avrebbe spesso effetti più differenziati tra i vari contesti nazionali e più condizionati ai sistemi di welfare (Bambra e Eikemo, 2009; Naldini e Saraceno, 2011; Costa e al., 2014).

Un confronto internazionale (Fritzell e al., 2012) sulla salute percepita dalle madri, a seconda che siano occupate o no e che vivano in coppia o sole, mostra che in tutti i paesi considerati la salute percepita peggiora molto tra coloro che vivono sole e, ancor più, se non sono occupate (la misura dell'associazione tra i due fattori – Odds Ratio – in Svezia è 4,82 e in Gran Bretagna 2,79), mentre in Italia il peggioramento è minore (Or 1,45). Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che in Italia si separano in prevalenza le donne che hanno buone condizioni socio-economiche (Costa e al., 2014). Inoltre, il benessere delle donne, soprattutto in Italia, è ancora dipendente da una mancata divisione del lavoro familiare tra i partner (Istat, 2016) e dalla scarsa valorizzazione sociale del ruolo di chi della cura si occupa, ma non percepisce reddito (come le madri non lavoratrici).

All'interno della famiglia l'effetto di nuove flessibilità o servizi può diventare una bussola che orienta al coinvolgimento di entrambi i partner e cambia la divisione del lavoro, garantendo maggiore equità. Secondo alcuni studi una maggiore condivisione dei compiti di cura in famiglia, infatti, produce un guadagno di salute per le donne (riduzione dei casi di depressione) del 26% (Bird, 1999). Tuttavia, in presenza di un modello di welfare centrato sulla famiglia, le donne si sobbarcano la maggior parte del carico di cura, anche quando hanno un lavoro retribuito. Per queste donne lavoratrici, in particolare se di classe sociale più bassa (perché c'è un effetto di cumulo dei determinanti negativi), aumenta progressivamente il rischio di avere patologie croni-

RPS

Silvia Pilutti, Giuseppe Costa, Angelo d'Errico e Roberto Di Monaco

che e invalidanti con l'aumentare del carico familiare (Artazcoz e al., 2001; Harryson e al., 2012; Payne, 2001).

La generosità del welfare può favorire la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, limitando i rischi di fragilità economica delle più anziane. Tuttavia tra le madri lavoratrici il 30% interrompe il lavoro per motivi familiari, contro il 3% dei padri, e solo una piccola percentuale riprende a lavorare a distanza di tempo (Istat, 2015). Inoltre, l'effetto negativo della nascita del primo figlio sulla probabilità delle donne di essere occupate aumenta per le generazioni di donne più giovani (Lugo, 2015).

Le politiche di conciliazione nelle organizzazioni lavorative possono produrre un effetto capacitante per donne e uomini, se interpretate come strumento per la valorizzazione delle persone e per l'aumento della competitività (Conti e Nenci, 2013). Sulla maternità, però, si concentrano molti stereotipi dei datori di lavoro: una madre sarà meno presente, meno affidabile, comporterà maggiori costi economici e organizzativi ecc. Per contro, la paternità può addirittura conferire maggiore solidità al profilo di un lavoratore. Spesso questa rappresentazione è condivisa dagli stessi colleghi e colleghe di lavoro (Italia Lavoro, 2015). Eppure sono proprio le madri a correre maggiori rischi: per le lavoratrici il rischio di infarto aumenta quasi del 30% per ogni figlio, rispetto al non avere figli (D'Ovidio e al., 2015). Questo vuol dire che non basta avere un lavoro per recuperare salute. Deve essere un lavoro di qualità e un lavoro che possa essere gestito nel rispetto dei tempi di vita delle singole persone. Le stesse relazioni all'interno della famiglia sono importanti. Il già citato studio di D'Ovidio e al. (2015) fa emergere che il carico di cura verso i figli delle madri lavoratrici raddoppia il rischio di malattia coronarica in presenza di almeno due figli maschi, mentre non sono stati evidenziati eccessi di rischio in presenza di due figlie femmine. Sebbene il contributo nelle attività di lavoro domestico dei figli nel complesso sia modesto (1-4 ore a settimana), e quindi non sufficiente a riequilibrare l'eccesso di carico sulle madri, molti studi fanno emergere che già nell'infanzia/adolescenza si riconosce un differente impegno di maschi e femmine nel lavoro familiare.

Ulteriori esempi dell'intreccio e della complessità nell'interpretazione della relazione tra meccanismi sociali e benessere in chiave di genere derivano dall'analisi della mobilità. Essa mostra che frequentemente le donne viaggiano con bambini e portano pacchi, pesi e ingombri; viaggiano in orari differenti rispetto agli uomini, usufruendo di misure di

flessibilità d'orario sui posti di lavoro; hanno minore accesso all'automobile e hanno la patente in percentuale inferiore agli uomini, e di conseguenza utilizzano maggiormente i mezzi di trasporto pubblici e camminano; sono più condizionate nella loro libertà di movimento dal livello di sicurezza dell'ambiente circostante (Conti e Nenci, 2013). Questi fattori, legati alla doppia presenza, contribuiscono ad aumentare l'esposizione a specifici rischi di salute.

Infine, le relazioni sociali possono essere condizionate da asimmetrie di forza o di potere che vedono più spesso le donne in posizione debole.

Un caso emblematico riguarda la violenza di genere. Secondo l'Istat (2015) quasi 7 milioni di donne hanno subito violenze nel corso della loro vita, spesso a causa di uomini a loro affettivamente molto vicini. La legge riconosce di fatto la violenza di genere come un problema sociale e non solo individuale e l'Oms definisce le violenze di genere un problema di salute pubblica per le gravi conseguenze che comportano in termini di salute (Who, 2002). La violenza esprime una relazione di potere e ha radici profonde negli stereotipi di genere e nelle discriminazioni. Qualunque azione tesa a promuovere l'equità di salute, contrastando la violenza di genere, si deve confrontare con la complessità della cornice culturale che, ad esempio, attribuisce alle donne la responsabilità di aver «provocato» con atteggiamenti e abbigliamento inopportuni, che sostiene la liceità da parte degli uomini di fare avance esplicite o di dilettersi con battute a sfondo sessuale ecc. (Caneva e Piziali, 2017).

4. È necessaria una prospettiva gender sensitive in sanità?

Nonostante la ricerca epidemiologica si sia molto interrogata sull'impatto dei differenti determinanti sociali e abbia mostrato i cambiamenti che nel tempo si sono prodotti nel quadro delle patologie a prevalenza maschile e femminile, la capacità del mondo sanitario di cambiare atteggiamento nella prevenzione e nella cura è più lenta.

Un utile punto di osservazione viene dalla «medicina di genere». Essa riconosce, unitamente a specifici tratti genetico-biologici, per donne e uomini il valore delle differenti esperienze di vita, delle differenti modalità di rappresentazione e gestione della quotidianità e della salute. Insomma, con la medicina di genere si tenta di superare una visione sanitaria in cui l'unica o la principale differenza tra donna e uomo è rappresentata da fenomeni ormonali e riproduttivi.

RPS

Silvia Pilutti, Giuseppe Costa, Angelo d'Errico e Roberto Di Monaco

Ma questo è un orientamento nuovo – sancito anche con la recente legge 11 gennaio 2018, n. 3 – poiché molta parte della ricerca farmacologica e dell'intervento sanitario è ancora tarato su una presunta neutralità di genere. Infatti, molti studi sperimentali i cui risultati sono applicati in modo esteso a tutti gli individui vedono la partecipazione quasi esclusiva di maschi. In ambito farmacologico, ad esempio, tutti i farmaci continuano ad essere testati sull'ideal-tipo maschio di 70 kg e i dosaggi consigliati fanno riferimento a questo standard. Eppure è dimostrato che donne e uomini hanno differenti capacità di metabolizzare i principi attivi contenuti nei farmaci (Baggio, 2015; Franconi, 2015; Gabelli e Codemo, 2015; Brunelleschi, 2016).

Donne e uomini, inoltre, manifestano sintomi differenti a fronte di una stessa patologia. Ad esempio nel caso dell'infarto del miocardio la donna ha dolori al collo, al dorso oppure non ha alcun dolore ma solo irrequietezza, ansia, lieve dispnea. A causa di questi sintomi «atipici», rispetto allo standard maschile, potrebbe non ricevere un adeguato intervento clinico. Una migliore consapevolezza di genere in fase diagnostica, dunque, può letteralmente salvare la vita (Baggio, 2015; Franconi, 2015).

Nella cura dei pazienti la prospettiva di genere è importante sia nel caso in cui si tratti di somministrare dei farmaci – dovendo considerare le differenze nel modo di metabolizzare i farmaci di donne e uomini e le reazioni avverse che prevalentemente le donne hanno dimostrato alla somministrazione di alcune sostanze – sia nella chirurgia e nei percorsi riabilitativi. Un esempio, che suggerisce un approccio aperto a soluzioni di cura differenziate per genere per fronteggiare il mal di schiena, è offerto da uno studio dal quale è emerso che per gli uomini ha una maggiore efficacia un trattamento fisioterapico classico, mentre per le donne funzionano meglio esercizi fisici intensi e dinamici (Fillingim e al., 2009).

L'attività di prevenzione sanitaria e di diagnosi precoce realizzata con gli *screening* di popolazione può trarre notevole vantaggio da una prospettiva *gender sensitive*. È dimostrato che i tempi di insorgenza e di manifestazione delle patologie possono essere differenti tra i generi, come nel caso del cancro del colon che colpisce la donna con cinque anni di ritardo (Baggio e al., 2014). Questo suggerisce una differenziazione del target di età femminile da sottoporre a *screening* rispetto al target maschile.

Il sistema di assistenza sanitaria italiano è universalistico, potenzialmente rivolto a tutti, senza differenze di genere, eppure l'accesso alla

prevenzione e alla cura può trovare delle limitazioni specifiche di genere.

In tema di contraccezione, ad esempio, le resistenze all'accesso di alcune donne ai consultori familiari derivano da pressioni culturali dei partner che rifiutano *tout court* la contraccezione, ma anche dalla difficoltà delle donne a farsi visitare da medici uomini.

Inoltre, può essere rilevante il ruolo di intermediazione che le donne svolgono tra le esigenze di alcuni componenti della famiglia (bambini, partner e anziani) e il sistema sanitario. Questo spiegherebbe anche perché le donne fanno un uso maggiore dei servizi sanitari rispetto agli uomini.

Più in generale, gli studi dimostrano l'importanza del ruolo delle donne e soprattutto delle madri nei confronti dei figli all'interno della famiglia, ma anche nei luoghi di lavoro, nel veicolare comportamenti a rischio o pratiche salutari (Richardsen e al., 2016).

5. *La ricerca azione attraverso l'Hea di genere*

Tirando le fila, le disuguaglianze sociali che hanno effetti sulla salute, intrecciate al genere, diventano meno visibili e meno facilmente superabili. Talvolta proprio l'apparente uguaglianza di condizioni o la neutralità delle regole sembrerebbe suggerire l'assenza di disuguaglianze. Altre volte le disuguaglianze di risorse, capacità e relazioni tra donne e uomini non vengono riconosciute come tali, a causa di stereotipi o di specifici modelli culturali. Talvolta vengono ricondotte alle vocazioni e alle scelte differenti per genere. Perfino gli interventi «a favore delle donne» possono rivelare a un'analisi più attenta delle ambiguità. L'esatta comprensione di questi fenomeni sarebbe fondamentale per l'assetto di un welfare orientato all'equità di genere nella salute, al fine di calibrare gli interventi in relazione agli effetti che generano, voluti e non voluti, diretti e indiretti, indipendentemente dalle intenzioni di chi li promuove o dai principi di equità a cui si ispirano.

Per modificare gli equilibri descritti, le disposizioni di carattere burocratico formale rischiano di non essere sufficienti. Ad esempio, l'aver sancito la parità formale per legge nei congedi parentali ha affermato il principio, ma non è bastato a cambiare i comportamenti, guidati dalle relazioni consolidate negli ambienti di lavoro, dove gli uomini non hanno chiesto i congedi di cui avevano diritto, e nelle

RPS

Silvia Pilutti, Giuseppe Costa, Angelo d'Errico e Roberto Di Monaco

famiglie, dove gli uomini hanno continuato ad essere meno presenti. Nel dibattito internazionale, dalla piattaforma di Pechino del 1995 all'Agenda 2030 Onu per lo sviluppo sostenibile, c'è ampio riconoscimento del fatto che le disuguaglianze sociali rappresentano un ostacolo allo sviluppo umano e alla crescita economica (Ministero della Salute, 2017) e pertanto è necessario che gli Stati sviluppino strumenti per presidiare l'equità di salute nelle politiche e negli interventi, concentrandosi sulle cause delle disuguaglianze di salute, più che sui sintomi. Come tradurre in pratica, in operatività, questo appello è cosa ben più complessa.

Gli attori chiamati a raccolta, e anche coloro a cui questo contributo può essere destinato, sono anzitutto i decisori politici, poi chi si occupa di ricerca e produce conoscenza, fino ad arrivare ai servizi e alle piccole comunità e organizzazioni in cui agiscono le iniquità e in cui sarebbe opportuno promuoverne il superamento.

In questo contributo proponiamo di utilizzare per la valutazione di equità uno strumento – da noi adattato – tratto dal *Bias Free Framework – Building an Integrative Analytical System For Recognizing and Eliminating InEquities* – (Eichler e Burke, 2006), progettato per aiutare ricercatori, decisori politici, operatori dei servizi di welfare e altri soggetti a riconoscere i pregiudizi e a identificare i mezzi per superarli.

Si tratta di sviluppare un percorso con 19 domande (Allegato 1) per orientare e stimolare la valutazione, per «farsi le domande giuste» al fine di fare emergere i meccanismi sociali che producono e riproducono le disuguaglianze di genere. Il percorso prende le mosse dalla constatazione che i pregiudizi si fondano su un sistema di gerarchie, ovvero su rapporti squilibrati di potere tra gruppi di individui differenti per genere, età, etnia, religione ecc. La struttura dei rapporti di potere tende a reiterarsi nel tempo e, quindi, identificare i meccanismi attraverso cui si riproducono gli squilibri di potere permette di progettare azioni di contrasto.

L'applicazione dello strumento, seguendo una consolidata metodologia sperimentata per la valutazione dell'equità di salute (Progetto VisPa¹ – Regione Emilia-Romagna), richiede di coinvolgere i soggetti

¹ La Valutazione di impatto sanitario – Vis – è uno strumento di valutazione degli impatti utile a focalizzare l'attenzione sul tema della salute intesa come stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia. Il processo di valutazione prevede una consultazione «allargata» ad alcuni informatori chiave con il supporto di specifiche checklist (nel nostro caso

interessati o toccati dal problema e di farli lavorare in gruppo sul tema. In sostanza, se l'erogatore di un intervento o di un servizio, o il responsabile di un ambiente, come un luogo di lavoro o di ritrovo, decide di sviluppare una valutazione di equità per affrontare i problemi delle persone, dovrebbe partire dal coinvolgimento degli attori che possono aiutare, nell'ambito specifico, al riconoscimento delle disuguaglianze tra donne e uomini dei meccanismi sociali che le generano e alla formulazione di proposte per il loro superamento. Tra questi non dovrebbero mancare i diretti interessati, lavoratrici e lavoratori nel caso di un'impresa, cittadine e cittadini nel caso di un quartiere ecc.

Entrando nel merito, il *Bias Free Framework* individua tre ordini di meccanismi che agiscono per la conservazione dello stato gerarchico con cui è indispensabile confrontarsi nell'affrontare una ricerca o nel progettare e valutare delle policy e dei servizi di welfare; per ciascuna di queste problematiche sono richieste infatti azioni differenti.

Il primo ordine di meccanismi riguarda l'intenzione e lo sforzo nel conservare una gerarchia: ovvero quando il contesto sociale giustifica e mantiene la differenziazione di gruppi dominanti e non. I gruppi sono quindi definiti e il loro squilibrio è una caratteristica come un'altra, ritenuta normale in quello specifico contesto socio-politico. Questo è ciò che vediamo avvenire, ad esempio, in campo professionale quando, nonostante le elevate credenziali formative, molte donne rimangono inspiegabilmente in posizioni subordinate e non attraversano il «soffitto di cristallo», invisibile ma reale, o non si staccano da un «pavimento appiccicoso», cioè dalle posizioni lavorative più basse, che le trattiene (Booth e al., 2003).

Il secondo ordine di meccanismi attiene alla reiterazione delle gerarchie che opera attraverso il fallimento nell'esaminare le differenze: quando l'appartenenza a un gruppo dominante/non dominante non è presa in esame come socialmente rilevante e ci si adatta a un modello standard. O, come nel caso del genere, quando si assume un riferimento come neutro, senza riconoscere le differenze rilevanti dell'essere donne o uomini.

Il terzo ordine di meccanismi problematici riguarda l'uso di doppie

la scheda *Bias Free Framework*) per individuare, e successivamente dettagliare, le interazioni tra gli elementi sui quali impatta il progetto/la politica/l'azione, il contesto e le possibili ripercussioni sui determinanti di salute. Il materiale è disponibile all'indirizzo internet: <http://salute.regione.emilia-romagna.it/documentazione/documenti-tecnici/strumenti-vispa/KIT%20VISPA.doc/view>.

RPS

Silvia Pilutti, Giuseppe Costa, Angelo d'Errico e Roberto Di Monaco

misure: ovvero quando i gruppi dominanti e non dominanti sono trattati in modo diverso, tale per cui i primi continuano ad essere favoriti. Un esempio di doppia misura può essere rintracciato nelle proposte di assunzioni part-time alle donne e full-time agli uomini, indipendentemente dai bisogni degli interessati, supponendo che per le prime possa essere meno grave rinunciare al full-time.

Per applicare questo metodo alle problematiche di genere occorre proporre ai soggetti coinvolti nel processo di valutazione, di cui abbiamo parlato sopra, una riflessione a partire dalle «domande critiche», opportunamente adattate al contesto specifico di intervento, riferite a ciascuno di questi tre ordini di meccanismi di creazione di disuguaglianze. Lo schema proposto, illustrato nella tabella allegata, approfondisce quindi la natura del problema con le domande di stimolo ed esplora i meccanismi sociali in azione, che potremmo definire conoscenza «situata», radicata nelle pratiche di lavoro (Gherardi, 2003, 2008), e conseguentemente i tipi di intervento da adottare.

In occasione di un evento formativo organizzato dalla direzione del Dipartimento di salute mentale dell'Azienda sanitaria universitaria integrata di Trieste, intitolato «Disuguaglianze, determinanti di salute di genere e buone pratiche di comunità» (26 e 27 ottobre 2017), si è proposto di avviare un processo di *Gender Health Equity Audit*, utilizzando una nostra riformulazione dello strumento del *Bias Free*. A cinque gruppi di operatrici/operatori e responsabili di servizi ospedalieri e territoriali di Trieste è stato chiesto di interrogarsi per esplicitare eventuali disuguaglianze di genere all'interno dell'organizzazione del servizio in cui lavorano, oppure tra l'utenza che accede al servizio, nel modo di trattare i pazienti ecc. Il mandato si spingeva anche a tentare di identificare delle possibili soluzioni a partire dal loro personale contributo. Questo per evitare che il rimando a responsabilità superiori inneschasse un immediato senso di impotenza e di paralisi.

Il primo risultato interessante della sperimentazione sul piano conoscitivo è stato proprio arrivare a identificare l'esistenza di asimmetrie di genere, anche quando in un primo momento si erano negate.

Il secondo risultato riguarda la modalità con cui il processo di riflessione si è sviluppato, a partire dall'analisi dei soggetti esterni fino ad arrivare al cuore del funzionamento dei servizi: dall'osservazione degli utenti, guardando agli squilibri nelle loro famiglie, al contesto sociale in cui il servizio si trova, all'organizzazione interna del servizio, fino ai cambiamenti nell'erogazione del servizio che potrebbero consentire all'organizzazione di diventare più attenta alle disuguaglianze.

Il terzo risultato riguarda proprio lo sforzo nel trovare soluzioni pratiche, vicine, agibili direttamente dalle/dai partecipanti all'incontro. È in questa fase che si è sentita ancor più la necessità di allargare il panorama dei soggetti con cui confrontarsi (*stakeholders*) e anche l'esigenza di raccogliere maggiori informazioni e di non fidarsi unicamente del proprio punto di vista (autoreferenzialità che inganna).

Questa prima esperienza è stata di stimolo, tanto che la stessa azienda sanitaria ha in programma altri appuntamenti formativi e di lavoro nel 2018, in cui intende coinvolgere anche i vertici aziendali. Parimenti, abbiamo proposto in altre realtà regionali percorsi simili.

5. Conclusioni

Il contributo ha esplorato numerosi elementi di criticità che emergono da una vastissima letteratura sulle disuguaglianze di salute e di genere, a cui contribuiscono differenti discipline (medicina, sociologia, economia ecc.), senza pretese di esaustività ma verificandone l'articolazione e la consistenza. Questa panoramica dovrebbe stimolare gli attori del welfare ad affinare i metodi per «farsi delle domande» sull'origine delle disuguaglianze e sulla promozione dell'equità. Infatti, per interpretare le differenze di genere nella salute non basta prendere atto che donne e uomini svolgono lavori differenti e partecipano alla vita sociale e familiare con contributi differenti, e hanno sintomi diversi per stessa patologia, ma sembrerebbe necessario capire perché ciò avviene, quando e come la diversità di genere si traduce in disuguaglianza, qual è l'intensità dello svantaggio e chi diventa il soggetto a rischio. Come affermano la Commissione europea e l'Ocse, inoltre, il contrasto alle disuguaglianze non ha solo un valore etico, ma anche sociale ed economico.

In questa luce il contributo propone uno strumento che può aiutare a «farsi le domande giuste», per far emergere i meccanismi sociali di genere che agiscono sottotraccia. Si tratta di uno strumento che si muove nella scia della ricerca-azione, che ha mostrato nella sperimentazione come possa produrre conoscenza nuova e orientare il cambiamento delle pratiche di lavoro nei servizi di welfare.

Di questo strumento possono utilmente avvalersi in primis i decisori politici e i responsabili dei servizi per allineare agli obiettivi di equità di genere le azioni intraprese, con riflessioni *ex ante*, *in itinere* o *ex post*. È uno strumento che mira a coinvolgere, dal basso, operatori e utenti,

RPS

Silvia Pilutti, Giuseppe Costa, Angelo d'Errico e Roberto Di Monaco

per provare a incidere sul benessere di piccole comunità e di contesti organizzativi, identificando in modo più circostanziato bisogni e richieste di intervento. A partire da questo, le implicazioni per i sistemi di osservazione e le politiche possono essere estese e sistematizzate.

Riferimenti bibliografici

- Artazcoz L., Borrella C. e Benachb J., 2001, *Gender Inequalities in Health Among Workers: the Relation with Family Demands*, «Journal of Epidemiology and Community Health», n. 55, pp. 639-47.
- Baggio G., Basili S. e Lenzi A., 2014, *Medicina di genere. Una nuova sfida per la formazione del medico*, «Medicina e Chirurgia, Quaderni delle conferenze permanenti delle Facoltà di Medicina e Chirurgia», n. 62, pp. 2778-2782.
- Baggio G., 2015, *Dalla medicina di genere alla medicina genere-specifica*, «The Italian Journal of Gender-Specific Medicine», vol. 1, n. 1, pp. 3-5.
- Bambra C. e Eikemo T.A., 2009, *Welfare State Regimes, Unemployment and Health: a Comparative Study of the Relationship between Unemployment and Self-Reported Health in 23 European Countries*, «Journal of Epidemiology & Community Health», vol. 63, n. 2, pp. 92-98.
- Barbera F. e Negri N., 2008, *Mercati, reti sociali, istituzioni*, il Mulino, Bologna.
- Bettio F. e Sansonetti S., 2015, *Visions for Gender Equality*, European Commission - Directorate-General for Justice, disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/150902_vision_report_sep_en.pdf.
- Biancheri R., 2014, *La trasversalità dell'approccio di genere per la salute e la sicurezza del lavoro. Dalla teoria alla prassi un'interazione possibile*, «Salute e Società», n. 1, pp. 124-127.
- Bird C.E., 1999, *Gender, Household Labor, and Psychological Distress: the Impact of the Amount and Division of Housework*, «Journal of Health Social Behavior», vol. 40, n. 1, pp. 32-45.
- Booth L., Francesconi M. e Frank J., 2003, *A Sticky Floors Model of Promotion, Pay, and Gender*, «European Economic Review», vol. 47, n. 2, pp. 295-322.
- Brunelleschi S., 2016, *Immune Response and Auto-immune Diseases: Gender Does Matter and Makes the Difference*, «The Italian Journal of Gender-Specific Medicine», vol. 2, n. 1, pp. 5-14.
- Caneva E. e Piziali S. (a cura di), 2017, *Gli italiani e la violenza assistita: questa sconosciuta. La percezione della violenza contro le donne e i loro figli*, «We World Reports», n. 4, disponibile all'indirizzo internet: www.weworld.it.
- Conti P. e Nenci A., 2013, *Salute e sicurezza sul lavoro, una questione di genere*, «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», vol. 1, Inail, Milano.
- Costa G., Bassi M., Gensini G.F., Marra M., Nicelli A.L. e Zengarini N. (a

- cura di), 2014, *L'equità nella salute in Italia. Secondo rapporto sulle disuguaglianze sociali in sanità*, Fondazione Smith Kline presso Franco Angeli, Milano.
- Costa G., Stroschia M., Zengarini N. e Demaria M. (a cura di), 2017, *40 anni di salute a Torino. Spunti per leggere i bisogni e i risultati delle politiche*, Inferenze, Milano.
- D'Ovidio F., d'Errico A., Scarinzi C. e Costa G., 2015, *Increased Incidence of Coronary Heart Disease Associated with «Double Burden» in a Cohort of Italian Women*, «Social Science & Medicine», n. 135, pp. 40-46.
- Di Monaco R. e Pilutti S., 2014, *Le azioni di correzione nel senso dell'equità delle politiche non sanitarie*, in Costa G., Bassi M., Gensini G.F., Marra M., Nicelli A.L. e Zengarini N. (a cura di), *L'equità nella salute in Italia*, Fondazione Smith Kline presso Franco Angeli, Milano.
- Di Monaco R. e Pilutti S., 2016, *Scommettere sulle persone. La forza della leadership distribuita*, Egea, Milano.
- Di Monaco R. e Pilutti S., 2017, *Coinvolgimento della comunità per il contrasto alle disuguaglianze di salute. Partire dalle persone*, disponibile all'indirizzo internet: www.disuguaglianzedisalute.it/?p=3054.
- Doyal L., 2001, *Sesso, genere e salute: un nuovo approccio*, in Facchini C. e Ruspini E. (a cura di), *Salute e disuguaglianze. Genere, condizioni sociali e corso di vita*, Franco Angeli, Milano.
- Dubost J. e Levy L., 2007, *Origine e sviluppo della ricerca-azione*, «Spunti», vol. VIII, n. 9, pp. 66-106.
- Eichler M. e Burke M.A., 2006, *The Bias Free Framework: a New Analytical Tool for Global Health Research*, «Canadian Journal of Public Health», vol. 97, n. 1, pp. 63-68.
- Eichler M. e Burke M.A., 2006, *The Bias Free Framework: a Practical Tool for Identifying and Eliminating Social Biases in Health Research*, The Global Forum for Health Research, Ginevra.
- Eng A., Manette A., McLean D., Ellison-Lochmann L., Cheng S. e Pearce N., 2011, *Gender Differences in Occupational Exposure Patterns*, in «Occupational & Environmental Medicine», n. 68, pp. 888-894.
- Facchini C. e Ruspini E. (a cura di), 2001, *Salute e disuguaglianze. Genere, condizioni sociali e corso di vita*, Franco Angeli, Milano.
- Fillingim R.B. e King C.D., Ribeiro-Dasilva M.C., Rahim-Williams B. e Riley J.L., 2009, *Sex, Gender, and Pain: a Review of Recent Clinical and Experimental Findings*, «The Journal of Pain», n. 10, pp. 447-85.
- Franconi F., 2015, *Paradigmi della ricerca di genere*, «The Italian Journal of Gender-Specific Medicine», vol. 1, n. 1, pp. 6-8.
- Fritzell S., Vannoni F., Whitehead M., Burstom B., Costa G., Clayton S e Fritzell J., 2012, *Does Non-Employment Contribute to the Health Disadvantage Among Lone Mothers in Britain, Italy and Sweden? Synergy Effects and the Meaning of Family Policy*, «Health & Place», n. 18, pp. 199-208.
- Gabelli C. e Codemo A., 2015, *Gender Differences in Cognitive Decline and Alzheimer's Disease*, «The Italian Journal of Gender-Specific Medicine», vol. 1, n. 1, pp. 21-28.

- Gherardi S., 2003, *Sapere situato ed ambiguità decisionale in una comunità di pratiche*, «Studi Organizzativi», n. 3, pp. 159-183.
- Gherardi S., 2008, *Dalla comunità di pratica alle pratiche di comunità: breve storia di un concetto in viaggio*, in «Studi Organizzativi», vol. 10, n. 1, pp. 49-72.
- Harryson L., Novo M. e Hammarström A., 2012, *Is Gender Inequality in the Domestic Sphere Associated with Psychological Distress among Women and Men? Results from the Northern Swedish Cohort*, «Journal of Epidemiology and Community Health», vol. 66, n. 3, pp. 271-276.
- Hunt K. e Annandale E., 1999, *Reallocating Gender and Morbidity: Examining Men's and Women's Health in Contemporary Western Societies*, «Social Science and Medicine», n. 48, pp. 1-5.
- Istat, 2015, *Indagine conoscitiva sull'impatto in termini di genere della normativa previdenziale e sulle disparità esistenti in materia di trattamenti pensionistici tra uomini e donne*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/archivio/170065.
- Istat, 2016, *I tempi della vita quotidiana*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/archivio/193098.
- Istat, 2017, *Health for All*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/archivio/14562.
- Istat, 2018, *Indicatori demografici*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/archivio/208951.
- Italia Lavoro, 2015, *Progetto La FemME*, disponibile all'indirizzo internet: www.italialavoro.it/wps/portal/lafemme.
- Lugo M., 2015, *La penalizzazione delle madri nel mercato del lavoro italiano: un confronto fra coorti*, disponibile all'indirizzo internet: www.neodemos.info.
- Manoukian F., 2002, *Presupposti ed esiti della ricerca-azione. L'intrapresa di percorsi di conoscenza insieme ad altri*, «Animazione Sociale», n. 11, pp. 50-60.
- Marmot M., Goldblatt P., Allen J. e al., 2010, *Fair Society Healthy Lives*, disponibile all'indirizzo internet: www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/fair-society-healthy-lives-the-marmot-review.
- Messing K. e Östlin P., 2006, *Gender Equality, Work and Health: a Review of the Evidence*, Who - World Health Organization, disponibile all'indirizzo internet: www.who.int/gender/documents/Genderworkhealth.pdf.
- Ministero della Salute, 2017, *L'Italia per l'equità nella salute*, Inmp, Roma.
- Naldini M. e Saraceno C., 2011, *Conciliare famiglia e lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Oecd, 2017, *The Pursuit of Gender Equality. An Uphill Battle*, Oecd Publishing, Parigi.
- Payne S., 2001, *Disuguaglianze nella salute: classe sociale, età, genere*, in Facchini C. e Ruspini E. (a cura di), *Salute e disuguaglianze. Genere, condizioni sociali e corso di vita*, Franco Angeli, Milano.
- Piazzalunga D. e Di Tommaso M.L., 2015, *The Increase of the Gender Wage Gap in Italy During the 2008-2012 Economic Crisis*, «Carlo Alberto Notebook», n. 426, disponibile all'indirizzo internet: www.carloalberto.org/assets/working-papers/no.426.pdf.

- Richardsen A.M, Traavik L.E.M. e Burke R.J., 2016, *Women and Work Stress: More and Different?*, «Handbook on Well-Being of Working Women», International Handbooks of Quality-of-Life, Springer, Dordrecht-Heidelberg-New York-Londra.
- Who - World Health Organization, 2002, *World report on violence and health*, disponibile all'indirizzo internet: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/5/9241545615_ita.pdf.
- Who - World Health Organization, 2011, *Improving Equity in Health by Addressing Social Determinants*, disponibile all'indirizzo internet: www.cugh.org/sites/default/files/Improving%20Equity%20in%20Health%20by%20Addressing%20Social%20Determinants.pdf.
- World Economic Forum, 2017, «Global Gender Gap Report», disponibile all'indirizzo internet: www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017.

RPS

Silvia Plutri, Giuseppe Costa, Angelo d'Errico e Roberto Di Monaco

Allegato 1 - Guida al percorso di Health Equity Audit focalizzato sul genere

- A) SI MANTENGONO GLI SQUILIBRI DI CONTROLLO E DECISIONE
Quanto il contesto sociale giustifica e mantiene le differenziazioni inique tra donne e uomini?
Identificare i meccanismi attraverso i quali si mantengono gli squilibri.
- A1 Negazione dello squilibrio
Lo squilibrio esistente è negato nonostante l'evidente contrario?
- A2 Mantenimento dello squilibrio
Le pratiche o le visioni basate sullo squilibrio tra uomini e donne sono presentati come normali?
- A3 Prospettiva dominante
La prospettiva o punto di vista degli uomini è la sola adottata?
- A4 Patologizzazione
Chi si allontana dalla cultura maschile dominante è considerato patologico?
- A5 Oggettivazione
Lo spogliare una persona della propria intrinseca dignità o della sua umanità è presentato come normale?
- A6 Colpevolizzazione della vittima
Le vittime di violenze individuale e/o strutturale sono colpevolizzate o ritenute responsabili?
- A7 Appropriazione
Si mette in discussione la proprietà delle risorse e i beni delle donne e non si riconosce il loro contributo?

B) NON SI ESAMINANO E NON SI CONSIDERANO LE DIFFERENZE

Quando non si tiene conto delle differenze tra donne e uomini o si usa un elemento considerato «neutro»?

Identificare le differenze che non sono considerate e che si traducono in disuguaglianze.

B - Fallimento nell'esaminare le differenze

B1 Insensibilità alle differenze

La rilevanza di essere uomini e donne è ignorata?

B2 Decontestualizzazione

La diversa condizione sociale di uomini e donne è stata esplicitamente considerata?

B3 Generalizzazione e universalizzazione

L'informazione derivata da una cultura «androcentrica» è generalizzata senza esaminare se applicabile alle donne.

B4 Omogeneità presupposta

Uomini e donne sono trattati come fossero uniformi?

C) SI USANO DOPPIE MISURE

Quando donne e uomini sono trattati in modi differenti?

Identificare se si usano doppie misure e se sono appropriate a ridurre disuguaglianze piuttosto che non aumentarle.

C - Uso di doppie misure

C1 Evidenti doppie misure

Uomini e donne sono trattati in modo diverso?

C2 Sotto-rappresentazione o esclusione

Le donne sono sotto-rappresentate o escluse?

C3 Eccezionale sotto-rappresentazione o esclusione

Nei contesti normalmente associati alle donne, ma pertinenti a tutti i gruppi, gli uomini sono sotto-rappresentati o esclusi?

C4 Negare la facoltà di azione

Uomini e donne vengono considerati in entrambe le posizioni di agire e di subire?

C5 Trattare opinioni come fatti

Le opinioni espresse dagli uomini a proposito delle donne sono trattate come fatti?

C6 Stereotipi

Gli stereotipi maschili e femminili sono trattati come aspetti essenziali dell'appartenenza delle persone?

C7 Esagerare le differenze

I tratti sovrapposti sono trattati come fossero caratteristiche di soli uomini o sole donne?

C8 Doppie misure nascoste

Sono usati diversi criteri per definire fatti paragonabili con lo scopo di nascondere la loro comparabilità?

Diritto all'autonomia

Autonome ma prudenti. Differenze di genere nell'autonomia abitativa dei giovani single in Europa

Marianna Filandri

Le donne giovani acquisiscono l'autonomia abitativa prima degli uomini. L'uscita dalla casa dei genitori e il vivere da soli, senza un partner, può essere considerato rischioso ed è noto che le donne sono in generale in molti ambiti più avverse al rischio degli uomini. L'essere indipendenti si configura allora come uno dei pochi ambiti dove lo sono meno oppure vi sono caratteristiche del contesto che influenzano la diversa propensione di genere all'autonomia abitativa? Lo studio

intende mostrare come anche nella decisione di essere autonome le donne sono prudenti e le differenze di genere nella probabilità di essere indipendenti sono fortemente correlate alla partecipazione femminile al mercato del lavoro e al grado di generosità del welfare e dei sussidi di disoccupazione. A questo fine sono analizzati i dati più recenti dell'European Union Statistics on Income and Living Conditions per 31 paesi europei seguendo un approccio multilivello a due step.

1. Introduzione

L'autonomia abitativa rappresenta uno degli eventi fondamentali della transizione alla vita adulta ed è particolarmente rilevante in quanto l'uscita dalla casa dei genitori segna in modo esplicito il raggiungimento dell'autonomia individuale e l'assunzione di ruoli di responsabilità. Inoltre l'autonomia abitativa è di particolare importanza per la sua interdipendenza e le conseguenze con le altre sfere della vita. La decisione di lasciare la famiglia di origine è legata infatti alle traiettorie dell'istruzione e dell'occupazione e della formazione di una famiglia. Inoltre riflette preferenze e vincoli legati a inclinazioni individuali, norme sociali, risorse materiali e caratteristiche del background familiare, nonché alle strutture di opportunità (come ad esempio le condizioni economiche e del mercato immobiliare; cfr. Furlong, 2009; Blaauboer e Mulder, 2010).

Il contributo si focalizza sulle differenze di genere nell'autonomia abitativa. Innanzitutto si analizza l'influenza del tasso di occupazione

delle donne e dei sussidi di protezione sociale in generale e di disoccupazione in particolare. Questi fattori sono infatti rilevanti a livello macro nella decisione di lasciare la casa dei genitori (Baranowska-Rataj e al., 2016). Seguendo un approccio di genere, saranno considerate le differenze nell'effetto dell'occupazione femminile e della generosità del welfare e dei sussidi di disoccupazione sulla probabilità di essere indipendenti, vivendo da single. Studi precedenti hanno mostrato che le traiettorie della vita adulta e specificamente quelle dell'uscita da casa sono molto diverse per uomini e donne (Andres e Adamuti-Trache, 2008; Blaauboer e Mulder, 2010). Infatti al di là delle differenze nei modelli di autonomia abitativa tra paesi europei (Filandri e Bertolini, 2016; Göksen e al., 2016), un dato comune a quasi tutti gli Stati è relativo alla differenza di genere nell'età di uscita da casa: le giovani donne abbandonano la casa dei genitori prima degli uomini. Questa differenza è stata da molti ricondotta alla differenza di età nella formazione della prima unione coniugale (Chiuri e Del Boca, 2010). Tuttavia, il numero di figli che escono dalla casa dei genitori in concomitanza della formazione di una nuova coppia è andato nel tempo sempre più diminuendo ed è rimasto rilevante – considerando una soglia di oltre il 50% – solo nei paesi del Sud Europa e in alcuni Stati dell'Est (Billari e al., 2001; Chiuri e Del Boca, 2010; Filandri, 2010; Angelini e al., 2011).

La differenza di genere nell'acquisizione dell'autonomia abitativa può essere piuttosto letta come il risultato di un atteggiamento di maggiore indipendenza delle donne – soprattutto se ci si focalizza sui single – e, di conseguenza, minore avversione al rischio. L'idea da cui muove l'articolo è che l'uscita dalla casa dei genitori e il vivere da soli, senza un partner, è rischioso¹. I giovani all'inizio della loro carriera lavorativa hanno bassi salari e spesso alternano periodi di occupazione a periodi di disoccupazione. Possono pertanto decidere strategicamente di posticipare l'uscita da casa (su questo si vedano per esempio Filandri, Nazio e O'Reilly, 2017). La lettura dell'uscita da casa come ambito di

¹ La letteratura sulle migrazioni ha già riconosciuto l'uscita da casa come fenomeno rischioso. Si vedano ad esempio su questo Massey e colleghi (1998) che sostengono che tra le ragioni che frenano la migrazione di molti vi sono l'incertezza e l'affrontare eventi inattesi e non prevedibili. Un lavoro più recente di Morrison e Clark (2015) ha inoltre considerato rischioso il muoversi, all'interno dello Stato, per lavoro, mostrando che i soggetti più avversi al rischio tenderebbero a lavorare sempre nello stesso luogo.

rischio – nel quale le donne risulterebbero meno avverse al rischio degli uomini – stride tuttavia con la letteratura precedente che mostra l'opposto (Maxfield e al., 2010). L'essere indipendenti si configura allora come un ambito dove si può osservare che le donne sono meno avverse al rischio degli uomini oppure vi sono caratteristiche del contesto che influenzano la diversa propensione di genere all'autonomia abitativa?

Lo studio intende mostrare che anche nella decisione di essere autonome le donne sono prudenti e le differenze di genere nella probabilità di essere indipendenti sono fortemente correlate alla partecipazione femminile al mercato del lavoro, nonché al grado di generosità del welfare e dei sussidi di disoccupazione.

A questo fine, saranno analizzati i dati più recenti dell'*European Union Statistics on Income and Living Conditions* (Eu-Silc) per 31 paesi europei seguendo un approccio multilivello a due step. Dopo aver presentato un breve inquadramento dello stato dell'arte sul fenomeno prima dell'indipendenza abitativa e poi sulle differenze di genere, compresi gli studi sull'avversione al rischio, si descriveranno le domande di ricerca, le ipotesi e la strategia analitica. Saranno quindi presentati i dati e il metodo utilizzati e poi i risultati. Nell'ultimo paragrafo si propongono alcune considerazioni conclusive.

2. *L'uscita da casa dei giovani europei*

Stabilire un'abitazione indipendente è uno degli indicatori più evidenti del conseguimento dell'autonomia giovanile e rappresenta il punto centrale per acquisire tutti i ruoli e i doveri legati alla condizione adulta (Bendit, 1999; Laaksonen, 2000). Oltre all'indipendenza² dell'individuo dalla famiglia di origine, l'autonomia abitativa riflette anche altri aspetti: l'autonomia personale, i ruoli di responsabilità, l'autonomia economica. Anche se vi sono differenze all'interno di culture specifiche, in generale le aspettative associate a una casa indipendente sono legate a un senso di benessere, riservatezza e intimità. L'abitazione indipendente è considerata una risorsa per lo sviluppo dell'identità personale, una base materiale dei progetti di vita, un simbolo di autonomia, un passaggio di cambiamento delle relazioni affettive, un'opportunità di acquisire e mantenere un contesto di relazioni sociali e culturali (Gaiser, 1999).

² Nell'articolo i termini autonomia e indipendenza sono utilizzati come sinonimi.

Il processo di acquisizione dell'autonomia abitativa ha attratto l'attenzione di ricercatori di varie discipline (sociologi, economisti, geografi e demografi) e la letteratura su questo tema è molto ampia. In particolare sono molti gli studi che hanno focalizzato l'attenzione sui modelli di indipendenza in Europa, mostrando differenze notevoli tra i vari paesi. Già negli anni novanta diversi studi rilevavano come l'uscita da casa dei giovani adulti avvenga molto prima in Gran Bretagna, in Germania e in Francia rispetto all'Italia, alla Spagna e alla Grecia (Kiernan, 1986; Cordon, 1997). Negli anni duemila altri studi, tenendo conto delle connessioni tra carriera lavorativa, familiare e abitativa, hanno mostrato che in Europa è possibile identificare due modelli diversi della transizione di uscita da casa. Il primo modello riguarda Finlandia, Svezia, Danimarca, Olanda, Regno Unito, Belgio, Francia, Germania, Austria e Svizzera. In questi paesi, in generale, i giovani adulti escono di casa presto per studiare o lavorare e vanno a vivere soli, con amici o colleghi. Alcuni iniziano anche una convivenza e spesso nascono figli fuori dal matrimonio. Il secondo modello domina in Italia, Grecia, Spagna, Portogallo e Irlanda. I giovani in questi paesi escono tardi dalla casa dei genitori, in corrispondenza del matrimonio, e hanno un figlio dopo essersi sposati (Aassve e al., 2001; Billari e al., 2001; Billari e Wilson, 2001; Iacovou e Berthoud, 2001; Barbagli e al., 2003). Studi successivi hanno confermato l'esistenza di questi modelli, mostrando anche la peculiarità dei paesi dell'Est Europa, più simili ai paesi del Sud che a quelli del Nord: pur con una rilevante eterogeneità vedono infatti i giovani mostrare una tendenza alla posticipazione dell'uscita da casa – in passato avveniva molto presto –, spesso in occasione della formazione di una nuova famiglia (Mandic, 2008; Furlong, 2009; Buchmann e Kriesi, 2011; Aassve e al., 2013b). Molti studiosi si sono interrogati sull'origine di queste differenze, proponendo spiegazioni che tengono conto di vari fattori che vanno dalla situazione economica a quella del mercato del lavoro e degli immobili, nonché del contesto delle politiche sociali.

Le ragioni economiche e le caratteristiche del mercato del lavoro sono rilevanti nel decidere di acquisire l'autonomia abitativa. In un contesto economicamente deprivato o quando per i giovani è difficile trovare un lavoro, la decisione di lasciare i genitori è complicata o limitata dalla mancanza di risorse finanziarie necessarie a stabilire e mantenere un'abitazione indipendente. Se i giovani devono confrontarsi con un mercato del lavoro rigido o instabile, è più probabile che percepiscano la loro situazione occupazionale non sicura per prendere impegni seri

come affittare o comprare (con un mutuo) una casa o un appartamento (Lennartz e al., 2015; Baranowska-Rataj e al., 2016). Inoltre è molto importante ricordare che i giovani adulti, essendo all'inizio della loro carriera professionale, guadagnano stipendi in genere più bassi e devono considerare accessibili solo sistemazioni abitative economiche o di edilizia convenzionata. Se il mercato immobiliare non fornisce questo tipo di soluzioni, i giovani adulti rimandano il momento di uscita da casa per risparmiare denaro o per aspettare una migliore opportunità.

Un'ulteriore spiegazione riconduce le differenze tra paesi alle politiche sociali che li caratterizzano. Infatti la divisione delle responsabilità tra differenti sfere istituzionali, quali Stato, mercato e famiglia, dei compiti di assistenza e cura degli individui è connessa alle chance di indipendenza dei giovani europei (Billari, 2004; Furlong, 2009; Filandri e Bertolini, 2016). A partire dalla tradizionale distinzione di Esping-Andersen (1990), successivamente ripresa e ampliata da altri (Ferrera, 1996; Millar e Warman, 1996; Arts e Gelissen, 2001), si possono identificare diversi modelli o gruppi di paesi, alla base delle differenze nell'acquisizione dell'autonomia abitativa. Il primo modello è quello dei paesi scandinavi, in cui la protezione sociale è un diritto di cittadinanza e i doveri della famiglia sono minimi. In questi paesi il grande supporto pubblico facilita l'acquisizione dell'autonomia abitativa e il vivere da soli. Anche il gruppo di paesi liberali è orientato all'individuo, con un ruolo marginale della famiglia, ma la generosità del welfare è più contenuta. Nei paesi continentali come Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, l'individualità è poco riconosciuta e si considerano obblighi reciproci fra genitori e figli, sebbene vi sia un ruolo importante anche delle organizzazioni pubbliche non-profit. Nei paesi del Sud Europa invece riveste un ruolo centrale la famiglia: i giovani adulti che non sono in grado di mantenersi da soli dipendono dalle decisioni dei loro genitori. Infine i paesi dell'Est Europa sono molto difficili da collocare sia per la loro eterogeneità sia per la mancanza di studi approfonditi. Per quanto riguarda l'autonomia abitativa, si caratterizzano per uno scarso sostegno ai giovani sia da parte dello Stato sia da parte della famiglia (Mandic, 2008). Il ruolo delle politiche sociali è stato indagato in termini comparativi, sempre focalizzandosi sul ruolo dei modelli di welfare, analizzando l'influenza della generosità del welfare, come ammontare della spesa sociale, e dei sussidi di disoccupazione sull'uscita da casa dei giovani europei (Baranowska-Rataj e al., 2016). Contesti con welfare più generosi

e con una maggiore spesa sociale sono associati a una propensione maggiore all'autonomia abitativa.

Alcuni autori, oltre alle ragioni economiche, hanno identificato nella differenza nei tempi di uscita dalla casa dei genitori l'influenza di fattori di tipo culturale, nonché ragioni di tipo psicologico che sostengono l'importanza delle interazioni tra le aspettative, i bisogni e le paure dei figli e dei genitori. In molti paesi la situazione di convivenza con i genitori è considerata normale dalla maggioranza dei giovani e anche il raggiungimento di una situazione di indipendenza economica non appare come una condizione sufficiente per l'uscita di casa. Una più lunga permanenza nella casa della famiglia di origine viene inoltre ritenuta l'effetto di una tradizione culturale di matrice cattolica che assegnerebbe alla famiglia un prolungato ruolo protettivo nei confronti dei figli, anche quando questi sono giovani adulti. I figli non sarebbero motivati a lasciare la famiglia (dove sono tutelati e autonomi), e i genitori tendono a trattenerli per prolungare il proprio ruolo genitoriale e le autogratificazioni per aver dato ad essi più di quanto essi stessi abbiano ricevuto in passato (Ricucci e Torrioni, 2004; Seiffe-Krenke, 2006; Aassve e al., 2013a). La rilevanza della dimensione culturale è peraltro intrecciata alla presenza o assenza di politiche che rinforzano determinate definizioni di normalità e influenzano anche le preferenze, incluse le diverse tendenze al rischio.

2. *L'indipendenza delle donne*

Le caratteristiche di contesto sono dunque cruciali per spiegare i diversi modelli di autonomia in Europa. Nell'articolo ci si focalizza sulle differenze di genere all'interno dei singoli paesi europei. È noto infatti che le traiettorie per diventare adulti, e specificamente quelle di autonomia abitativa, sono diverse per uomini e donne (Andres e Adamuti-Trache, 2008; Blaauboer e Mulder, 2010; Parisi, 2010).

Un dato comune a quasi tutti gli Stati europei vede la proporzione di donne occupate o disoccupate che vivono in maniera autonoma più alta di quella degli uomini. Inoltre la relazione tra lo status occupazionale e la situazione abitativa è simile per entrambi i generi: gli occupati hanno sempre maggiore probabilità dei disoccupati di acquisire l'autonomia abitativa (Baranowska-Rataj e al., 2016; Göksen e al., 2016). Le giovani donne abbandonano la casa dei genitori prima degli uomini e con una differenza media rilevante, di circa 2 o 3 anni a seconda del

contesto. Tra le spiegazioni di questo dato vi è certamente la differenza di età alla prima unione coniugale (Chiuri e Del Boca, 2010). Tuttavia, il numero di figli che escono dalla casa dei genitori in concomitanza della formazione di una nuova coppia è andato sempre più diminuendo. Solo in alcuni contesti, in particolare nei paesi del Sud Europa e in alcuni dell'Est, continua a interessare oltre la metà dei giovani (Billari e al., 2001; Chiuri e Del Boca, 2010; Filandri, 2010; Angelini e al., 2011). Altre spiegazioni sono state ricondotte a fattori micro, come il diverso effetto del supporto ai figli da parte della famiglia di origine (Blaauboer e Mulder, 2010) o degli aiuti della famiglia in caso di necessità (Bertolini e Filandri, 2015).

La diversa propensione all'autonomia può anche essere letta come il risultato di un atteggiamento di maggiore indipendenza delle donne – soprattutto se ci si focalizza sui single – e, di conseguenza, minore avversione al rischio. Aver acquisito l'autonomia abitativa vivendo da single è legato a diverse traiettorie di vita, lavorativa e familiare, rispetto all'essere indipendenti con un partner (Blaauboer e Mulder, 2010). Essere single significa in misura uguale per uomini e donne fare affidamento esclusivamente sulle proprie risorse, non potendo contare sulla strategia di formazione di nuclei a doppio reddito. In questo senso l'indipendenza abitativa è una condizione più rischiosa se comparata alla permanenza con i genitori. Tuttavia la letteratura sull'avversione al rischio mostra che in molti ambiti le donne siano maggiormente avverse al rischio e tenderebbero a privilegiare le situazioni più sicure (Maxfield e al., 2010). Nel mercato del lavoro, ad esempio, esse tenderebbero a fare scelte più prudenti con conseguenze sia sulla scelta del settore, pubblico piuttosto che privato (Pfeifer, 2011), sia sulla carriera futura nei ruoli apicali (Maxfield e al., 2010; Kamas e Preston, 2012).

A livello macro, alcuni studi hanno cercato di mostrare come le diverse opportunità del mercato del lavoro possano determinare condizioni di vita diverse per giovani maschi e femmine (Göksen e al., 2016). La differenza di uomini e donne nella probabilità di essere autonomi diventa sorprendente se si pensa agli studi sulle disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro. La diversa condizione fra uomini e donne nella transizione scuola lavoro e nei primi anni di carriera lavorativa è stata spesso trascurata, assumendo l'assenza di discriminazioni di genere in quanto queste ultime sarebbero in prevalenza legate alla maternità e pertanto più evidenti solo in età adulta. In realtà lo svantaggio femminile si dispiegherebbe già nei primi anni di ingresso nel

mercato del lavoro e risulta ad esempio evidente osservando le statistiche sui Neet (O'Reilly, Smith e Villa, 2017).

La maggiore indipendenza delle donne striderebbe pertanto con la letteratura precedente. Le differenze potrebbero essere ricondotte al diverso peso per uomini e donne dei fattori istituzionali del mercato del lavoro e del welfare. La letteratura su questo ambito è tuttavia ancora lacunosa e ha mostrato finora solo come questi fattori macro siano fondamentali per spiegare le differenze tra paesi nell'indipendenza abitativa (Baranowska-Rataj e al., 2016; Göksen e al., 2016), senza considerare l'interazione con il genere. Non vi sono infatti studi che abbiano indagato le differenze di genere in funzione del livello di generosità delle politiche sociali. Questo è comprensibile se si pensa che la probabilità di accesso alle misure di welfare non cambi in base al genere.

3. Domande di ricerca, ipotesi e strategia di analisi

La letteratura precedente considera solo marginalmente il ruolo del mercato del lavoro e dei welfare nazionali che – al netto della composizione della popolazione degli occupati nei diversi paesi – contribuiscono a determinare la maggior prevalenza delle donne tra le giovani indipendenti. La struttura delle opportunità nel mercato del lavoro e la generosità del welfare potrebbero essere interpretate come due facce della stessa medaglia se si considera che la scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro è spesso spiegata facendo riferimento alla scarsa generosità delle politiche per la conciliazione di lavoro e famiglia. Tuttavia questa relazione può essere molto attenuata se ci si focalizza sulla condizione di autonomia abitativa dei giovani. Come ricordato sopra, alcuni studi hanno mostrato che la struttura delle occupazioni, nonché la maggiore generosità del welfare, è associata a diversi modelli di indipendenza tra paesi (Baranowska-Rataj e al., 2016). Tuttavia, rimane una domanda empirica inesplorata, ossia se la maggiore occupazione femminile e le misure di protezione del lavoro abbiano delle conseguenze sulle differenze di genere nella probabilità di essere indipendenti.

La prima domanda di ricerca a cui questo studio si propone di rispondere riguarda proprio l'effetto del tasso di occupazione femminile sulla probabilità delle donne di essere più indipendenti nei diversi paesi. La prima ipotesi è che dove le condizioni del mercato del lavoro

ro per le donne sono più svantaggiose si osserverà una differenza di genere minore. In altre parole mi aspetto una correlazione positiva tra lo sviluppo del mercato del lavoro e la propensione all'indipendenza femminile.

La seconda domanda di ricerca riguarda l'effetto delle differenze di genere sulla probabilità di essere indipendenti da single sia della generosità del welfare in generale sia delle misure di protezione dell'occupazione in particolare. I sussidi di disoccupazione – presenti, pur con differenze, in tutti i paesi europei – si configurano come un sistema assicurativo, in cui la prestazione del lavoratore consiste nel pagamento di un premio, sotto forma di contributi «sociali» e la controprestazione, in caso di disoccupazione, si concretizza nell'erogazione da parte dell'ente gestore di tale assicurazione, l'indennità di disoccupazione. Spesso però accanto a questo sistema ne esiste uno assistenziale di sussidi di disoccupazione, che interviene a sostegno del reddito dei disoccupati non rientranti nel campo di applicazione delle indennità di disoccupazione, oppure che sostituiscono tali indennità nel momento in cui esse terminano. Questi sistemi in ogni caso fanno parte di un più ampio sistema di sicurezza sociale, che interviene con sussidi sociali in aiuto dei cittadini in difficoltà e che non percepiscono altre prestazioni sociali (Tiraboschi, 2002). Per questa ragione nell'analisi saranno considerati due indicatori distinti: uno relativo ai sussidi di disoccupazione e uno sul livello di protezione sociale generale. Questi indicatori, come detto, sono già stati riconosciuti dalla letteratura come influenti sull'uscita da casa (Baranowska-Rataj e al., 2016). L'ipotesi è che entrambi abbiano un'influenza sulle differenze di genere. In particolare, si indagherà se la spesa per protezione sociale e quella per la protezione dell'occupazione siano correlate alle differenze di genere nella prevalenza di giovani single. L'ipotesi è che la generosità delle politiche sociali e il sostegno ai lavoratori in caso di perdita del lavoro siano fondamentali nell'attenuare la maggiore probabilità delle donne di essere indipendenti. In altri termini le donne, più avverse al rischio, sarebbero più permeabili degli uomini ai fattori di contesto.

In primo luogo saranno stimate le differenze di genere al netto degli effetti di composizione. In secondo luogo verrà considerata la relazione tra la differenza stimata e le tre variabili macro considerate, sia singolarmente sia congiuntamente. In tutti i casi, ci si aspetta una relazione positiva, che vede, all'aumentare del tasso di occupazione e della spesa sociale, un proporzionale aumento della probabilità delle donne di essere indipendenti da single rispetto agli uomini.

RPS

Mariana Filandri

4. Dati, variabili e metodo

L'analisi si basa sulla rilevazione più recente disponibile (2014) dei dati *cross-sectional* dell'indagine *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (Eu-Silc). Ho selezionato dal campione originario un sotto-campione di giovani di età compresa tra i 18 e i 34 anni al momento dell'intervista. L'analisi comparata è stata condotta sui 31 paesi disponibili: Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito. Il sotto-campione totale si compone di 111.451 casi.

La variabile dipendente è il vivere da soli, che può essere considerato come il risultato di preferenze e vincoli legati a caratteristiche individuali, in questo caso il genere, ma anche relative al contesto dove uomini e donne risiedono. Nell'analisi comparata i dati sono organizzati in modo gerarchico (individui al primo livello raggruppati in paesi al secondo livello). Data questa struttura è necessario adottare una strategia analitica che permetta di comparare i coefficienti tra paesi tenendo conto della correlazione tra i casi al primo livello. Si farà quindi riferimento a una strategia a due step, che è quella che meglio si adatta per efficienza e robustezza alla natura delle domande di ricerca e alla struttura dei dati in termini di numerosità di unità di analisi sia al primo sia al secondo livello (Bryan e Jenkins, 2016; Heisig, Schaeffer e Giesecke, 2015)³.

Per analizzare l'effetto del genere nella probabilità di essere indipendenti (single) nei diversi paesi, il primo step consiste nello stimare 31 modelli di regressione logistica (uno per ciascun paese). L'essere single è definito per i giovani che non risiedono né con un genitore né con un partner. La differenza di probabilità media tra donne e uomini di essere single è stimata come effetto marginale medio, controllando gli effetti di composizione in ciascun paese. Precisamente le variabili di controllo utilizzate sono: il livello di istruzione, l'età, lo status occupazionale, lo stato civile, il reddito da lavoro lordo (in quartili) e l'aver ricevuto sussidi di disoccupazione nell'anno precedente⁴. Tutte queste

³ In particolare le stime non risentono della diversa numerosità campionaria degli individui nei vari paesi.

⁴ Sarebbe stato auspicabile inserire tra le variabili di controllo più rilevanti alcune informazioni sulla condizione abitativa, nonché sulla condizione di lavoro precario o

variabili si riferiscono al livello individuale e sono ricavate dal dataset Eu-Silc 2014⁵.

Nel secondo step sono state stimate una serie di regressioni lineari in cui la variabile dipendente è rappresentata proprio dai coefficienti sulle differenze di genere, valutata al netto degli effetti di composizione, ottenuti nel primo step per ciascun paese, ossia sulla proporzione di giovani indipendenti rispetto a quelli che vivono coi genitori. Le variabili indipendenti – considerate prima singolarmente e poi in combinazione – per questa analisi comparativa a livello macro sono: il tasso di occupazione femminile, la spesa sociale complessiva⁶ in migliaia di euro per abitante (esclusa quella per i sussidi di disoccupazione) e la spesa in migliaia di euro per abitante in sussidi di disoccupazione. In questo caso si è fatto riferimento ai dati Eurostat per l'anno 2013. Le statistiche descrittive per paese usate nelle analisi sono riportate nella Tabella A1 in Appendice.

5. Risultati

I modelli di autonomia abitativa in Europa sono diversi. Come detto, è ben noto che l'età di uscita da casa, nonché la decisione di vivere o meno da single, vari da paese a paese. I dati della figura 1 mostrano la probabilità dei giovani di vivere in maniera indipendente, senza un partner, rispetto a quella di rimanere a casa coi genitori. In linea con gli studi precedenti da un lato troviamo gli stati dell'Est e del Sud Eu-

meno. La condizione abitativa (in particolare il titolo di godimento) non è stata considerata in quanto per la parte di campione che è uscito di casa si riferisce alla casa di destinazione dei giovani, mentre per gli altri alle condizioni abitative della famiglia di origine. Non è stato invece inserito il tipo di contratto – a tempo determinato o indeterminato – nei modelli, in quanto la variabile contiene molti casi mancanti in molti paesi.

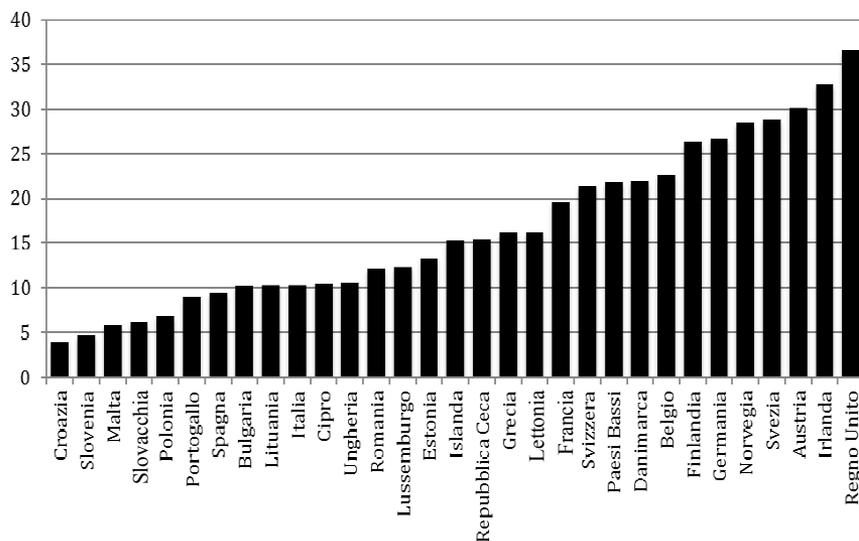
⁵ La tabella che riporta i coefficienti Beta e la statistica t per ciascuna variabile per ciascun paese oltre ai valori della costante è disponibile su richiesta. Sempre su richiesta è disponibile la matrice di correlazione delle variabili di contesto tra paesi.

⁶ Non è stato considerato, come controllo di robustezza nel modello, il regime di welfare a cui appartiene il paese, in quanto la classificazione in gruppi, non tiene conto da un lato dell'eterogeneità interna ai gruppi, dall'altro della possibilità di distinguere le politiche sociali da quelle per la disoccupazione.

ropa⁷ con una percentuale di single che va da circa il 5% al 15%. Dall'altro lato si osservano i paesi del Centro e del Nord Europa dove almeno un giovane su cinque vive da solo.

Le ragioni che nella letteratura sono state avanzate per spiegare queste differenze tra paesi richiamano, come detto, fattori di contesto economico, del mercato del lavoro e delle politiche sociali, nonché fattori di contesto culturale. In particolare è stato evidenziato che una struttura di opportunità nel mercato del lavoro più favorevole aumenta le chance dei giovani di vivere in maniera indipendente. Allo stesso modo i sistemi di protezione dell'occupazione sono positivamente correlati alla propensione all'autonomia (Baranowska-Rataj e al., 2016; Göksen e al., 2016). Tuttavia questi studi non considerano se l'effetto delle caratteristiche macro sia diverso per uomini e donne.

Figura 1 - Giovani che vivono come single tra i 18-34 anni in Europa

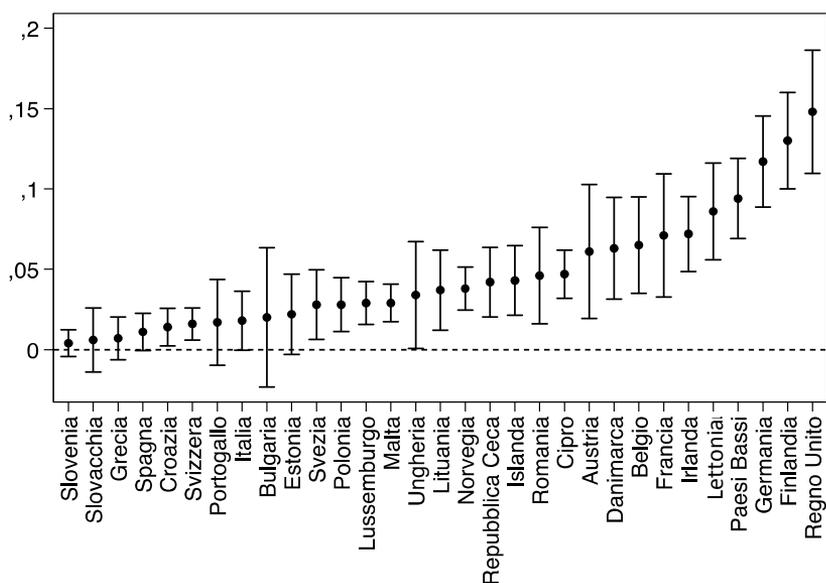


Fonte: elaborazioni sui dati Eu-Silc 2014.

⁷ Da notare la posizione dell'Irlanda che, pur essendo spesso considerata simile ai paesi del Sud Europa per i modelli di transizione alla vita adulta, è in questo caso più vicina al Regno Unito con cui condivide un simile regime di welfare liberale.

Vediamo però prima di tutto quanto pesano le differenze di genere nella probabilità di essere single rispetto all'essere a casa coi genitori. La figura 2 mostra l'effetto medio stimato per paese. Come si vede, le donne hanno sempre una probabilità media maggiore degli uomini di essere indipendenti. In alcuni casi le differenze sono minime, nell'ordine di due o tre punti percentuali, mentre in altri superano in media dieci punti percentuali. Queste differenze più marcate si rilevano nel Regno Unito, in Finlandia e in Germania. L'effetto è quasi ovunque significativo ad eccezione di sette paesi. Fin qui potremmo considerare allora che le donne, essendo con maggiore probabilità indipendenti, tendono a essere meno avverse al rischio dei rispettivi coetanei uomini. Tuttavia la maggiore indipendenza delle donne potrebbe non rappresentare un atteggiamento più coraggioso, quanto piuttosto il risultato di una preferenza in un contesto più favorevole dal punto di visto del mercato del lavoro e delle politiche sociali.

Figura 2 - Differenze stimate tra donne e uomini nella probabilità di essere single rispetto a vivere coi genitori in Europa. Media e intervalli di confidenza al 90%



Fonte: elaborazioni su dati Eu-Silc 2014.

Tabella 1 - Regressione lineare sulla differenza di probabilità media stimata di aver acquisito l'autonomia abitativa da single per le donne rispetto agli uomini: coefficienti e statistica tra parentesi

	m1	m2	m3	m4	m5	m6	m7
Tasso occupazione femminile	0,197 (2,44)**			0,161 (1,97)*	0,193 (1,89)*		0,234 (2,37)**
Spesa suss. disoccupazione		0,061 (2,12)**		0,046 (-1,60)		0,059 (-1,51)	0,076 (2,06)**
Spesa protezione sociale			0,00 (-1,41)		0,00 (-0,06)	0 (-0,08)	-0,003 (-1,28)
Costante	-0,081 (-1,54)	0,032 (3,51)**	0,034 (3,00)**	-0,069 (-1,32)	-0,080 (-1,31)	0,032 (2,88)**	-0,106 (1,79)*
N	31	31	31	31	31	31	31

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eu-Silc 2014.

Osserviamo allora i risultati dell'analisi di secondo livello presentati in tabella 1. In questo caso la variabile dipendente è rappresentata dalla differenza nella probabilità media di vivere da soli tra uomini e donne in ciascun paese europeo considerato. I primi tre modelli (m1-m3) presentano l'effetto delle tre variabili di contesto considerate singolarmente. In questo caso vediamo che il tasso di occupazione femminile e la spesa per abitante per i sussidi di disoccupazione hanno entrambi un effetto positivo e statisticamente significativo. In linea con le ipotesi, all'aumentare delle chance occupazionali per le donne e dell'ammontare della spesa in sussidi di disoccupazione, le differenze di genere aumentano, ossia le donne con più probabilità rispetto agli uomini hanno acquisito l'autonomia abitativa vivendo da single. Non vi è invece, contrariamente a quanto atteso, un effetto della generosità del welfare generale (considerata al netto della spesa per la disoccupazione). I successivi modelli riportano i coefficienti della combinazione congiunta delle tre variabili macro, prima a coppie (m4-m6) e poi tutte e tre insieme (m7). Anche in queste analisi è confermata la correlazione del tasso di occupazione femminile e della spesa per sussidi di disoccupazione con la maggiore propensione femminile a vivere in maniera indipendente, mentre non risulterebbe significativa la spesa per la protezione sociale in generale.

6. Conclusioni

L'articolo ha indagato l'effetto dell'occupazione femminile e della generosità del welfare e dei sussidi di disoccupazione sulle differenze di genere nella probabilità dei giovani di aver acquisito l'autonomia abitativa come *single*. Vivere da soli, senza un partner, può essere letto come un evento rischioso per i giovani. La necessità di far fronte alle spese implica dover contare su un flusso di reddito continuo. I giovani all'inizio della loro carriera lavorativa guadagnano poco e hanno spesso carriere intermittenenti. Possono quindi decidere di posticipare l'uscita da casa o in alcuni casi contare sugli aiuti diretti della famiglia di origine. Questi ultimi non sono però diversi per genere (Bertolini e Filandri, 2015). Sulla situazione di indipendenza possono influire inoltre le opportunità del mercato del lavoro e il sistema di aiuti pubblici per i disoccupati.

Le donne in generale tendono a essere con maggiore probabilità indipendenti rispetto agli uomini. Questo stupisce in quanto esse sono considerate tradizionalmente più avverse al rischio. La differenza di genere può però essere ricondotta, almeno in parte, alle caratteristiche del contesto macro. Dove le opportunità occupazionali e il sistema del welfare sono più favorevoli, le donne hanno maggiore probabilità di essere indipendenti. La relazione con le differenze di genere è quindi positiva: all'aumentare del tasso di occupazione e della spesa sociale si osserva un aumento della probabilità delle donne di essere indipendenti da *single* rispetto agli uomini. L'idea è che le donne non sarebbero in sé meno avverse al rischio degli uomini, ma più autonome quando il contesto delle opportunità di lavoro e il sistema di protezione dell'occupazione offrono condizioni più favorevoli.

L'analisi ha mostrato che non è apparentemente cruciale per i giovani il grado di generosità generale del welfare, ma sembra contare la spesa per i sussidi di disoccupazione. L'indicazione che può esserne tratta è che investire e allargare il sistema di supporti a cui i giovani possono accedere e su cui possono contare in caso di necessità può contribuire a ridurre le disparità di genere tra i giovani. Ma non solo. Oltre al genere, che qui è stato presentato in termini di avversione al rischio, si interverrebbe anche sull'influenza della famiglia di origine. Solo alcuni giovani possono contare sull'aiuto economico, magari regolare, dei genitori. In molti casi si può essere costretti a posticipare l'acquisizione dell'autonomia abitativa. Il ruolo degli aiuti pubblici su questo potrebbe risultare ancora più marcato: esso potrebbe essere oggetto di

RPS

Marianna Filandri

un futuro approfondimento di ricerca. Inoltre, un passo successivo potrebbe essere fatto nel considerare il ruolo cruciale del mercato immobiliare e delle politiche abitative nella decisione di lasciare la casa dei genitori. Le differenze di genere possono risultare più o meno marcate in base alla rigidità delle opportunità abitative e al sistema di supporti a cui possono accedere i giovani.

Riferimenti bibliografici

- Aassve A., Billari F. e Ongaro F., 2001, *The Impact of Income and Occupational Status on Leaving Home: Evidence from the Italian ECHP Sample*, «Labour: Review of Economics and Industrial Relations», vol. 15, n. 3, pp. 501-529.
- Aassve A., Arpino B. e Billari F.C., 2013a, *Age Norms on Leaving Home: Multilevel Evidence from the European Social Survey*, «Environment and Planning A: Economy and Space», vol. 45, n. 2, pp. 383-401.
- Aassve A., Cottini E. e Vitali A., 2013b, *Youth Prospects in a Time of Economic Recession*, «Demographic Research», vol. 29, pp. 949-962.
- Andres L. e Adamuti-Trache M., 2008, *Life-Course Transitions, Social class, and Gender: A 15-Year Perspective of the Lived Lives of Canadian Young Adults*, «Journal of Youth Studies», vol. 11, n. 2, pp. 115-145.
- Angelini V., Laferrere A. e Pasini G., 2011, *Nest Leaving in Europe*, in Borsch-Supan A., Brandt M., Hank K. e Schroder M. (a cura di), *The Individual and the Welfare State. Life Histories in Europe*, Springer, Heidelberg.
- Arts W. e Gelissen J., 2001, *Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter?*, «Acta Sociologica», vol. 44, n. 4, pp. 283-299.
- Baranowska-Rataj A. e al., 2016, *Report on the Impact of the Institutional Setting and Policies on the Autonomy of Youth in Insecure Labour Market Positions in EU-28 & Ukraine*, «Except Working Papers WP9».
- Barbagli M., Castiglioni M. e Della Zuanna G., 2003, *Fare famiglia in Italia. Un secolo di cambiamenti*, il Mulino, Bologna.
- Bendit R., 1999, *Youth Life and The Process of Leaving Home in Europe*, in Bendit R., Gaiser W. e Marbach J.H. (a cura di), *Youth and Housing in Germany and the European Union*, Leske Budrich, Opladen, pp. 19-50.
- Bertolini S. e Filandri M., 2015, *Lavoro, casa e famiglia: le strategie formali e informali dei giovani adulti nel Sud Europa*, «Sociologia del Lavoro», n. 139, pp. 13-28.
- Billari F., 2004, *Becoming an Adult in Europe: A Macro(/Micro)-Demographic Perspective*, «Demographic Research», vol. 3, pp. 15-44.
- Billari F., Baizán P. e Philipov D., 2001, *Leaving Home in Europe: the Experience of Cohorts Born Around 1960*, «International Journal of Population Geography», vol. 7, n. 5, pp. 339-356.

- Billari F. e Wilson C., 2001, *Convergence Towards Diversity? Cohort Dynamics in the Transition to Adulthood in Contemporary Western Europe*, «Max Planck Institute Working Papers», n. 39.
- Blaauboer M. e Mulder C.H., 2010, *Gender Differences in the Impact of Family Background on Leaving the Parental Home*, «Journal of Housing and the Built Environment», vol. 25, n. 1, pp. 53-71.
- Bryan M.L. e Jenkins S.P., 2016, *Multilevel Modelling of Country Effects: A Cautionary Tale*, «European Sociological Review», vol. 32, n. 1, pp. 3-22.
- Buchmann M.C. e Kriesi I., 2011, *Transition to Adulthood in Europe*, «Annual Review of Sociology», vol. 38, pp. 481-503.
- Chiuri M.C. e Del Boca D., 2010, *Home-Leaving Decisions of Daughters and Sons*, «Review of Economics of the Household», vol. 8, n. 3, pp. 393-408.
- Cordon F.J.A., 1997, *Youth Residential Independence and Autonomy: A Comparative Study*, «Journal of Family Issues», n. 18, pp. 1997.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity, Cambridge.
- Ferrera M., 1996, *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», vol. 6, n. 1, pp. 17-37.
- Filandri M., 2010, *Obiettivo casa: l'autonomia abitativa dei giovani europei*, in Negri N. e Filandri M. (a cura di), *Restare di ceto medio. Il passaggio alla vita adulta nella società che cambia*, il Mulino, Bologna, pp. 213-238.
- Filandri M. e Bertolini S., 2016, *Young People and Home-Ownership in Europe*, «International Journal of Housing Policy», doi: 10.1080/14616718.2015.1130606, pp. 1-21.
- Filandri M., Nazio T. e O'Reilly J., 2017, *Is Any Job Better than No Job?*, in O'Reilly J., Moyart C., Nazio T. e Smith M. (a cura di), *Youth Employment: Style Handbook*, disponibile al sito internet: <http://style-handbook.eu>.
- Furlong A. (a cura di), 2009, *Handbook of Youth and Young Adulthood*, Routledge, Londra.
- Gaiser W., 1999, *Young People and Housing: a Challenge for Individuals and the Welfare State*, Leske Budrich, Opladen.
- Göksen F., Yüксеker D., Filiztekin A., Öker I., Kuz S., Mazzotta F. e Parisi L., 2016, *Leaving and Returning to the Parental Home During the Economic Crisis*, «STYLE Working Papers WP8.3», disponibile all'indirizzo internet: www.style-research.eu/wordpress/wp-content/uploads/2015/03/STYLE-Working-Paper-D8.3-Leaving-and-returning-to-the-parental-home-during-the-economic-crisis.pdf.
- Heisig J.P., Schaeffer M. e Giesecke J., 2017, *The Costs of Simplicity: Why Multilevel Models May Benefit from Accounting for Cross-Cluster Differences in the Effects of Controls*, «American Sociological Review», vol. 82, n. 4, pp. 796-827.
- Iacovou M. e Berthoud R. (a cura di), 2001, *Young People's Lives: A Map of Europe*, University of Essex, Institute for Social and Economic Research, Colchester.

- Kamas L. e Preston A., 2012, *The Importance of Being Confident; Gender, Career Choice, and Willingness to Compete*, «Journal of Economic Behavior & Organization», vol. 83, n. 1, pp. 82-97.
- Kiernan K.E., 1986, *Leaving Home: Living Arrangements of Young People in 6 West-European Countries*, «European Journal of Population - Revue Européenne de Démographie», vol. 2, n. 2, pp. 177-184.
- Laaksonen H., 2000, *Young Adults in Changing Welfare States: Prolonged Transitions and Delayed Entries for Under-30s in Finland, Sweden and Germany in the '90s*, «Working Papers, Mannheim, MZES», n. 12.
- Lennartz C., Arundel R. e Ronald R., 2015, *Younger Adults and Homeownership in Europe Through the Global Financial Crisis*, «Population, Space and Place», vol. 22, n. 8, pp. 823-835.
- Mandic S., 2008, *Home-Leaving and its Structural Determinants in Western and Eastern Europe: An Exploratory Study*, «Housing Studies», vol. 23, n. 4, pp. 615-637.
- Massey D., Arango J., Hugo G., Kouaouci A. e Pellegrino A., 1998, *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Clarendon Press, Oxford.
- Maxfield S., Shapiro M., Gupta V. e Hass S., 2010, *Gender and Risk: Women, Risk Taking and Risk Aversion*, «Gender in Management: An International Journal», vol. 25, n. 7, pp. 586-604.
- Millar J. e Warman A., 1996, *Family Obligations in Europe*, The Family Policies Studies Centre, Londra.
- Morrison P.S. e Clark W.A.V., 2015, *Why Do they Stay? Loss Aversion and Duration of Residence*, California Center for Population Research, On-Line Working Paper Series, Pwp-Ccpr-2015-006.
- O'Reilly J., Smith M. e Villa P., 2017, *Social Reproduction of Youth Labour Market Inequalities*, in Grimshaw D., Fagan C., Hebson G. e Tavora I. (a cura di), *Making Work More Equal*, Manchester University Press, Manchester.
- Parisi T., 2010, *La crisi e i consumi a inizio 2010*, in Osservatorio del Nord Ovest (a cura di), *Rapporti focalizzati*, Carocci, Roma.
- Pfeifer C., 2011, *Risk Aversion and Sorting into Public Sector Employment*, «German Economic Review», vol. 12, n. 1, pp. 85-99.
- Ricucci R. e Torrioni P.M., 2004, *Le regole della vita familiare: differenze di classe, di background culturale e di genere*, Stampatori, Torino.
- Seiffe-Krenke I., 2006, *Leaving Home or Still in the Nest? Parent-Child Relationships and Psychological Health as Predictors of Different Leaving Home Patterns*, «Developmental Psychology», vol. 42, n. 5, pp. 864-876.
- Tiraboschi M., 2002, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giuffrè, Milano.

Genere e politiche di lotta alla povertà. Una riflessione sulle misure di reddito minimo

Alessandro Martelli

RPS

Entro uno scenario di recessione economica che nell'ultimo decennio ha generato un consistente aumento della povertà assoluta, in particolare a partire dalla sopraggiunta crisi dei debiti sovrani del 2011-2012, l'articolo si sofferma, secondo una prospettiva di genere, sui principali caratteri della condizione di povertà in Italia tra mutamenti e persistenze, per poi dedicarsi alle politiche di reddito minimo attuate nel paese negli ultimi anni (Sostegno per l'inclusione attiva e Reddito di inclusione). In un contesto povero di informazioni sull'andamento

dei principali programmi che combinano l'erogazione di un contributo economico con la predisposizione di progetti personalizzati di inclusione attiva, l'analisi intende mettere in evidenza peculiarità, limiti e prospettive dell'impianto ad oggi vigente, problematizzando la scarsa sensibilità delle principali statistiche oggettive in chiave di genere e ponendo l'accento in particolare sulla rilevanza delle politiche locali e sui loro meccanismi operativi per lo studio e il consolidamento della lotta alla povertà.

1. Introduzione

La povertà di ampie fasce di popolazione contraddistingue la storia repubblicana italiana. Seppur a fronte di metodologie di rilevazione differenti e, dunque, dell'osservazione di fenomeni parzialmente diversi, ciò è testimoniato dall'inchiesta parlamentare sulla miseria condotta nel 1952-53 (Braghin, 1978), che ne stimò una diffusione pari all'11,8%, per quasi 6 milioni di individui, dalla prima indagine Cee del 1979 (Sarpellon, 1991), che in riferimento al 1978 registrò 1,6 milioni di famiglie in condizioni di povertà (relativa), pari al 9,4% del totale e a circa 5 milioni di individui, e dai più recenti dati Istat del 2017, secondo i quali nel 2016 si registravano condizioni di povertà relativa per il 10,6% delle famiglie e per il 14% dei residenti (circa 8,5 milioni di persone) e di povertà assoluta per il 6,3% delle famiglie e per il 7,9% degli individui (quasi 5 milioni).

Sul versante della lotta alla povertà una misura sintetica (per quanto,

certamente, piuttosto generica) del «rendimento» delle politiche di contrasto è ricavabile dal rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali. In ottica comparata, il confronto è reso possibile in riferimento al rischio di povertà (Eurostat, 2017)¹. A fronte di un dato medio nell'Ue relativo al 2016, secondo il quale dal 25,9% si passa al 17,3% delle persone esposte a tale rischio, la situazione varia sensibilmente nel passare da un paese all'altro: emblematico è il confronto fra Svezia e Romania che, pur avendo un rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali non troppo dissimile (rispettivamente 29,9 e 29,5%), vede successivamente una riduzione di 13,7 punti percentuali nel primo caso e di soli 4,2 nel secondo (per un rischio di povertà dopo i trasferimenti pari rispettivamente al 16,2 e al 25,3%).

Per l'Italia il passaggio è dal 26,2 al 20,6%, con una riduzione di 5,6 punti (si veda tabella 1). Se si guarda il dato facendo attenzione alle differenze di genere, tanto a livello Ue quanto per il caso italiano, si osserva per la componente femminile un'esposizione al rischio di povertà lievemente maggiore, che si conferma anche dopo i trasferimenti sociali, quando tuttavia la capacità di ridurre la povertà tra le donne appare più debole; ciò è particolarmente evidente per l'Italia, dove – dopo i trasferimenti – il rischio di povertà si abbassa del 20,3%, a fronte del 22,8% tra gli uomini. Con le dovute cautele, l'entità della riduzione è da mettere in relazione alla capacità redistributiva di ciascun paese: a confronto con il tasso di riduzione generale medio in Ue (33,2%), quello italiano appare particolarmente contenuto (21,4%), entro una tendenza che accomuna i paesi dell'Europa meridionale (Cantillon e Vandenbroucke, 2014).

Tabella 1 - Rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali in Ue e in Italia, per sesso (2016). Valori percentuali

	Ue - Prima dei trasferimenti	Ue - Dopo i trasferimenti	Italia - Prima dei trasferimenti	Italia - Dopo i trasferimenti
<i>M+F</i>	25,9	17,3	26,2	20,6
<i>M</i>	25,2	16,6	25,7	19,9
<i>F</i>	26,6	17,9	26,7	21,4

Fonte: Eurostat Online Data.

¹ In questo caso la soglia di riferimento è il 60% della mediana del reddito disponibile equivalente.

Tale capacità, pertanto, a livello europeo e in riferimento al contesto italiano, appare certamente presente, ma al contempo non in grado di contenere il rischio in termini consistenti². Va peraltro sottolineato come il più contenuto «rendimento» delle politiche di lotta alla povertà in Italia debba essere considerato in relazione al minore investimento che, in chiave comparata, è stato fatto nel nostro paese su questa area di policy.

Se da un lato si può dunque pensare che vi siano considerevoli margini di miglioramento legati a un miglior rendimento delle misure di lotta alla povertà, dall'altro occorre ricordare quanto esse – come l'intero sistema di welfare – nei loro effetti e nella loro gittata risultino dipendenti in larga misura dalle più ampie dinamiche economico-occupazionali, le quali influenzano grandemente l'efficacia riparativa e redistributiva degli assetti di protezione sociale (Cantillon, 2011; Cantillon e Vandenbroucke, 2014; Saraceno, 2015).

Quanto il fenomeno della povertà sia contrassegnato da questioni di genere e quanto tali questioni influenzino la costruzione e l'implementazione delle politiche di lotta alla povertà sono aspetti che richiedono una ricognizione tanto sulla diffusione della povertà (a partire dai principali orientamenti Istat ed Eurostat/Eu-Sile) quanto sull'impianto, l'articolazione e gli effetti delle politiche di contrasto. Nel prosieguo si cercherà dapprima di definire i contorni del modello italiano di povertà attraverso le principali statistiche disponibili, evidenziandone la caratterizzazione in chiave di genere, nonché mettendone in luce le persistenze e i più recenti mutamenti. Successivamente, sul fronte della lotta alla povertà ci si concentrerà sugli schemi di reddito minimo e, in particolare, sul Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) e sul Reddito di inclusione (Rei) recentemente istituito: per quanto sia ancora scarsa e non sistematica la diffusione di dati e analisi relativi ai beneficiari di tali misure, si cercherà di mettere in luce se e in che modo esse siano sensibili alla dimensione di genere.

² Questa difficoltà nell'incidere in profondità sulla riduzione del numero di persone a rischio di povertà viene peraltro confermata dalla distanza che ancora separa l'Unione europea dagli obiettivi di riduzione delle persone con un reddito al di sotto della linea di povertà nazionale, fissati nel 2010 nell'ambito della Strategia 2020 (Eurostat, 2017).

2. Il modello di povertà italiano in prospettiva di genere

Il dibattito intorno al concetto di povertà, alle sue possibili misure e alla relazione tra queste e la costruzione di specifiche policy è ampio e complesso. Se la dimensione monetaria della povertà ancora oggi ne costituisce l'espressione più tangibile, visibile e rilevata, non si può non riconoscere la densità – e anche l'asprezza – del confronto intorno agli approcci e ai metodi più appropriati per comprenderla e per combatterla (Negri, 2003), entro e oltre l'aspetto monetario. Nell'impossibilità di riassumere le posizioni e le argomentazioni di tale dibattito, vale qui la pena di rimarcare la necessità di distinguere i concetti, le definizioni e le misure (Townsend, 1974; Lister, 2004; Morlicchio, 2012; Whelan e al., 2014), avendo al contempo cura di osservare le relazioni fra di essi e fra questi e le politiche di contrasto alla povertà (Saraceno, 1986; Atkinson, 2000; Atkinson e al., 2002). Ciò nella consapevolezza che la rappresentazione (anche istituzionale) della povertà è frutto di un processo sociale in parte precedente alle politiche in azione, essendo infatti correlata tanto al funzionamento del sistema di protezione sociale quanto alla definizione di poveri «meritevoli» all'interno di ogni paese (Saraceno, 2004)³, elementi che nel complesso contribuiscono a influenzarne le forme e l'estensione accanto ai potenti effetti dei più vasti meccanismi socio-economici.

Uno sguardo alle possibili misurazioni della povertà riferite al contesto italiano (Brandolini, 2018) consente di apprezzare l'articolazione delle possibili letture, in funzione della specificità e della varietà di fonti e obiettivi. Si può così notare come (si veda tabella 2), pur rimanendo all'interno di un perimetro economico, si possano rintracciare livelli di povertà che vanno dallo 0,2% (per chi è senza dimora⁴) al 20,6% (per chi si trova a rischio di povertà secondo la definizione Eurostat⁵) della popolazione, passando per livelli rispettivamente del 7,6 e del 13,7% per la povertà relativa (per una famiglia di due componenti, pari alla spesa media per persona) e per la povertà assoluta (in relazione alla spesa minima necessaria per acquisire beni e servizi ritenuti essenziali)⁶. Affiancando al rischio di povertà altri due indicatori

³ Come è noto, fra le figure tradizionalmente considerate più «meritevoli» di attenzione e supporto vi è ad esempio quella della «madre sola con figli minorenni» (Ruspini, 2006).

⁴ Dato al 2014 (Istat, 2015a).

⁵ Dato al 2015.

⁶ Dati al 2015.

utilizzati da Eurostat quali la grave deprivazione materiale (relativa alla mancanza di possesso di specifici beni durevoli, all'impossibilità di svolgere alcune attività essenziali o di rispettare le scadenze di pagamenti ricorrenti)⁷, diffusa nel 2015 tra il 12,1% della popolazione, e la bassa intensità lavorativa (riferita alle persone che vivono in famiglie la cui intensità di lavoro è inferiore a un quinto di quella potenziale)⁸, diffusa nel 2015 tra il 12,8% della popolazione con età inferiore ai 60 anni, si giunge all'indicatore composito del rischio di povertà o di esclusione sociale che, registrando chi si trova in almeno una delle condizioni indicate, raggiunge nello stesso anno la quota del 30% (*ibidem*). Guardando alla dimensione di genere (si veda tabella 2), le principali statistiche disponibili mostrano livelli di povertà in cui i divari tra maschi e femmine sono tendenzialmente di lieve entità, fatto salvo il dato relativo alle persone senza dimora, dal quale emerge come la condizione di disagio estremo sembrerebbe largamente più diffusa fra gli uomini⁹.

Tabella 2 - Statistiche di povertà per l'Italia per sesso. Valori percentuali sulle persone coinvolte

	Senza dimora (2014)	Povertà assoluta (2016)	Grave deprivazione materiale (2016)	Bassa intensità lavorativa (2016)	Povertà relativa (2016)	Rischio di povertà (2016)
M+F	0,20	7,9	12,1	12,8	14,0	20,6
M	0,17	7,8	12,1	12,2	14,1	19,9
F	0,03	7,9	12,1	13,5	14,0	21,4

Fonte: Istat, Eurostat - Database Online.

⁷ L'indicatore registra la percentuale di persone che vivono in famiglie che sperimentano almeno quattro tra i seguenti nove sintomi di disagio: 1) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 2) non poter sostenere una spesa imprevista; 3) non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni; 4) non potersi permettere una settimana di ferie l'anno lontano da casa; 5) non potersi permettere un televisore a colori; 6) non potersi permettere una lavatrice; 7) non potersi permettere un'automobile; 8) non potersi permettere un telefono; 9) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito.

⁸ L'intensità del lavoro è convenzionalmente definita come il rapporto fra il numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia e il numero totale di mesi teoricamente disponibili per attività lavorative durante l'anno di riferimento.

⁹ La ripartizione italiana di genere è analoga a quella riscontrabile nella Ue, dove la componente maschile oscilla tra il 75 e l'85% nella quasi totalità dei paesi (Busch-Gertseema e al., 2014).

La considerazione dei caratteri del modello di povertà italiano in chiave diacronica consente di specificare ulteriormente l'osservazione, anche in riferimento alla dimensione di genere. Storicamente tale modello (Sgritta, 2011; Morlicchio, 2012) ha mostrato come la povertà assuma un carattere familiare – con un'estensione incrementale al crescere dei figli minorenni a carico – e meridionale, riguardando da vicino anche le famiglie monogenitoriali, tradizionalmente composte da madri con figli.

Una recente analisi dell'andamento della povertà relativa tra il 1997 e il 2016 (Carannante e al., 2017), la cui incidenza tra le famiglie rimane stabile intorno all'11% del totale, evidenzia la sostanziale conferma di tale modello. Al suo interno, tuttavia, si registrano significative variazioni tendenziali in termini di un ulteriore incremento della povertà tra le famiglie numerose con figli (da cui un aumento della povertà relativa tra gli individui, che tra il 2005 e il 2016 passa dall'11,1 al 14%), nonché di una diminuzione del peso percentuale dei poveri residenti nel meridione (dal 77% circa del 1997 al 58% circa del 2016). Nell'ultimo decennio, e con particolare evidenza dal 2012 (Istat, 2006, 2017a), la povertà relativa cresce in modo inversamente proporzionale all'età, cala per titoli di studio più bassi e aumenta per chi possiede almeno un diploma, cresce per gli occupati dipendenti, in particolare operai. Da segnalare anche una certa «tenuta» delle famiglie monogenitoriali. L'effetto della crisi economico-finanziaria si dimostra dunque più forte a partire dal 2012, quando alla sua matrice di mercato si somma il coinvolgimento dei debiti sovrani e, dunque, delle finanze pubbliche. La persistenza dei caratteri di fondo del modello, pertanto, si unisce ad alcuni mutamenti da non trascurare.

Parte di questi mutamenti assume un profilo ancor più marcato se ci si concentra sulla dinamica della povertà assoluta (Gori, 2017). Tanto l'entità dell'aumento di poveri assoluti nel periodo 2005-2016 (+148%, Istat, 2009, 2017a; I.Stat) quanto l'andamento in termini distributivi suggeriscono la presenza di un profilo inedito del fenomeno. Se tra le conferme dei caratteri tradizionalmente riscontrati si colloca – come per la povertà relativa – la natura familiare e meridionale del fenomeno, nel caso della povertà assoluta molto più accentuati, ancora una volta in coincidenza con la crisi del debito sovrano del 2012, sono gli incrementi che si producono a carico delle famiglie con tre o più figli, degli occupati dipendenti, particolarmente se operai¹⁰, dei più giovani

¹⁰ In termini di genere, tra il 2006 e il 2016 l'*inwork risk of poverty* appare sensibilmente più elevato per i maschi (Eurostat Online Data).

rispetto ai più anziani, delle stesse famiglie monogenitoriali¹¹. Da evidenziare, inoltre, come la povertà assoluta negli ultimi anni aumenti più nettamente tra chi possiede titoli di studio medi e alti e veda una larga prevalenza di stranieri (la diffusione della povertà assoluta nelle famiglie di soli stranieri è superiore di quasi sei volte a quella delle famiglie di soli italiani, Istat, 2017a).

La distribuzione della povertà assoluta su base territoriale segna una riduzione della distanza tra aree geografiche. In primo luogo, tra il 2005 e il 2016 i poveri assoluti aumentano del 212% al Nord, del 188% al Centro e del 100% al Sud (dove dal 53,4% passano ad essere il 43% del totale nazionale)¹²; in secondo luogo il Nord giunge nel 2016 a registrare l'intensità più elevata con il 21,8% sotto la soglia, a fronte del 18,6 al Centro (pure in forte crescita) e del 20,5 al Sud (in calo), rispetto al dato medio italiano del 20,7% (Istat, 2017a).

Se si specifica entro questo quadro generale la dimensione di genere, si nota (I.Stat) come in termini di povertà relativa, a fronte di una differenza poco marcata nel 1997 (11,3% l'incidenza entro la popolazione femminile e 10,6% entro quella maschile) e nel 2005 (rispettivamente 11,1 e 10,5%), il divario nel 2016 si riduca ulteriormente, pur sullo sfondo dell'aumento delle persone relativamente povere. Passando alla povertà assoluta, l'assottigliarsi delle differenze di genere è ancor più vistoso, poiché se nel 2005 il divario poteva dirsi sensibile (risultava coinvolto il 5,2% della popolazione femminile, contro il 3,5% di quella maschile), nel 2016 si registrava una sostanziale equivalenza, con un'incidenza del 7,9% tra le donne e del 7,8% tra gli uomini. Tra le donne una situazione di grave difficoltà economica si rintraccia più frequentemente fra le madri sole con figli minori, che anche in presenza di un'occupazione spesso non godono di livelli retributivi sufficienti a far fronte alle esigenze familiari, così come – pur entro un percorso di miglioramento rispetto al passato – appare ancora assai problematica la condizione delle donne anziane sole, mentre meno pesante risulta quella delle giovani fino ai 34 anni che vivono da sole, anche in riferimento ai coetanei maschi (Istat, 2015b). Il ricorso a statistiche sulla valutazione soggettiva della propria condizione economica (I.Stat, 2017) consente di apprezzare la presenza di

¹¹ Tale aumento è confermato anche dai dati dell'Indagine Eu-Silc in rapporto al rischio di povertà o di esclusione sociale (Istat, 2017b).

¹² Nelle prime due ripartizioni rispetto al Sud è assai più elevata l'incidenza di stranieri sul totale dei residenti.

una differenza di genere a sfavore della componente femminile: sia nel 2005 sia nel 2016 la quota del principale percettore familiare che definisce come «molto difficoltosa» la propria condizione appare più elevata fra le donne (rispettivamente 17,2 e 12,1%) che non fra gli uomini (13,2 e 9,4%). Nel complesso la quota di chi afferma di vivere una condizione economica «difficile» o «molto difficile» rimane sostanzialmente stabile per i due anni considerati, passando dal 34,1 al 32,4%, ma la percezione di massima gravità si contrae, suggerendo una dinamica contraddittoria rispetto alle statistiche di povertà assoluta, meritevole certamente di specifiche considerazioni che in questa sede non è possibile sviluppare (Benassi e Palvarini, 2013; Morlicchio, 2012; Stranges, 2006). In tale quadro emerge dunque una percezione di gravità che per parte femminile appare, tanto nel 2005 quanto nel 2016, del 30% circa superiore a quella maschile, suggerendo la presenza di variabili legate alla sfera della vita quotidiana familiare ed extra-famigliare in grado di determinare una maggior insicurezza nei corsi di vita delle donne.

Se questi sono i principali elementi statistico-descrittivi riferiti alla condizione di povertà in prospettiva di genere, rimane assai complessa la comprensione delle dinamiche e dei fattori che la determinano; al riguardo si può opportunamente ricordare come Ruspini (2000), riferendosi allo studio della povertà femminile (i cui profili appaiono particolarmente opachi e meno decifrati), lo rappresenti nei termini di «una sfida teorica e metodologica». La complessità si deve al fatto che la povertà femminile si determina nell'intreccio fra produzione e riproduzione sociale, fra distribuzione e redistribuzione, come esito dell'interazione (non di rado conflittuale) tra mercato del lavoro, famiglia e reti primarie, assetto di protezione sociale: essa discende dunque dalle diverse combinazioni in chiave di genere fra partecipazione femminile al lavoro retribuito, partecipazione maschile al lavoro familiare, distribuzione delle risorse a livello intra-famigliare, modelli culturali relativi a identità e ruoli sociali, logiche di meritevolezza sia di senso comune sia di tipo istituzionale e idee e pratiche di autonomia e di dipendenza. In tal modo assume manifestazioni e traiettorie la cui peculiarità va oltre il dato statistico della misurazione. La sfida, per certi versi, si fa ancora più dura se ci si concentra in chiave di genere sul versante delle politiche di lotta alla povertà. Ciò non soltanto per la difficoltà di distinguere e di studiare i meccanismi di policy che si rivolgono, in particolare, alle donne povere, ma per la stessa più generale complessità che le misure di welfare e, nel caso specifico, di con-

trasto al disagio sociale grave oppongono a chi intenda osservarne modalità di implementazione ed effetti¹³.

Nel prosieguo si cercherà di riprenderne i principali elementi in riferimento al contesto italiano, privilegiando un'accezione di politiche di contrasto alla povertà in termini di sostegno al reddito dei poveri, tralasciando la dimensione più propriamente preventivo-promozionale (Saraceno, 2014) entro la quale si possono annoverare politiche economico-occupazionali, educativo-formative e famigliari non qui oggetto di approfondimento.

Entro le politiche di sostegno al reddito si possono ricomprendere molteplici strumenti: dall'assegno sociale per gli ultra-sessantacinquenni in condizioni economiche disagiate all'integrazione al minimo della pensione di vecchiaia e di reversibilità per chi si trova al di sotto di una determinata soglia di reddito, all'assegno per il nucleo familiare per le famiglie di lavoratori dipendenti e assimilati con reddito modesto; misure oggetto nel tempo di valutazioni critiche sia per l'impianto categoriale sia per la scarsa efficacia redistributiva, alle quali un'ulteriore misura come l'indennità di accompagnamento appare particolarmente esposta (Irs, 2011).

Negli ultimi anni sono stati presi altri provvedimenti, con riferimento alle famiglie con figli e in particolare a quelle più numerose: si pensi all'aumento delle detrazioni fiscali per i familiari a carico diversi dal coniuge; all'assegno per il nucleo familiare con tre figli minori, concesso in via esclusiva dai Comuni e pagato dall'Inps, rivolto alle famiglie che dispongono di patrimoni e di redditi limitati; all'assegno di natalità – detto «Bonus bebè» – che si traduce in un'erogazione mensile fino al compimento di un anno (dalla nascita o dall'adozione); al premio alla nascita che consiste in un'una tantum di 800 euro.

Nelle pagine seguenti ci si concentra tuttavia in particolare sugli schemi di reddito minimo – una combinazione di erogazione monetaria e di percorsi di inclusione attiva – che nel corso dell'attuale decennio hanno visto in Italia una rinnovata attenzione, ulteriori passaggi sperimentali e l'approdo al Reddito di inclusione, primo livello essenziale delle prestazioni in ambito sociale. Tali schemi si rivolgono a chi è in condizioni di povertà assoluta.

¹³ Per una rassegna delle principali questioni sul tavolo si veda Saraceno (2004).

3. Le politiche di lotta alla povertà in ottica di genere: gli schemi di reddito minimo

Dopo la sperimentazione del Reddito minimo di inserimento avviata alla fine degli anni novanta del secolo scorso (Saraceno, 2002) e di una lunga serie di provvedimenti regionali a esso ispirati, tuttora in vigore e in corso di ulteriore definizione (Granaglia e Bolzoni, 2010; Lumino e Morlicchio, 2013; Monticelli, 2017; Natili e Jessoula, 2017), all'inizio dell'attuale decennio vi è stata la ripresa di un discorso nazionale a favore della lotta alla povertà, come già evidenziato tradizionalmente, caratterizzata da limiti di frammentarietà delle misure e di basso investimento in termini di spesa. Si è così avviata una nuova stagione di sperimentazioni promosse dal governo centrale attraverso la Carta acquisti sperimentale (Cas) nel 2014-2015 (Agostini, 2015; Martelli, 2015), l'avvio sull'intero territorio nazionale del Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) a partire dal settembre 2016 (Caritas, 2016, 2017; Leone, 2017), nonché, da ultimo, l'istituzione del Reddito di inclusione (Rei), a seguito dell'approvazione della legge delega per il contrasto alla povertà (legge n. 33 del 15-3-2017) e della pubblicazione del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, attuativo di tale legge delega.

Così, dal 1° gennaio 2018 il Sia è stato sostituito dal Rei, che ha assorbito l'Assegno di disoccupazione (Asdi), avviato in forma sperimentale con il decreto legislativo n. 22 del 2015, art. 16, per i lavoratori che hanno fruito della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) per la sua durata massima e, in parte (per le famiglie con minori), della Carta acquisti ordinaria. Lo schema di reddito minimo adottato, in continuità con l'impianto che reggeva la Cas e il Sia e in linea con quanto avviene nei paesi europei (Frazer e Marlier, 2016), è quello dell'erogazione di un beneficio economico condizionato alla sottoscrizione e messa in atto di un progetto personalizzato di inclusione attiva da parte del nucleo familiare. Nel caso italiano, entro una prospettiva di graduale e progressiva estensione della copertura a tutti i soggetti in condizioni di povertà assoluta (ancora lungi dall'essere raggiunta), la scelta è stata di privilegiare innanzitutto le famiglie numerose con figli minorenni.

Nell'economia della presente analisi, una questione che va subito evidenziata attiene all'assoluta inadeguatezza del sistema informativo e di monitoraggio istituzionale in ordine sia al profilo dei candidati e degli effettivi beneficiari sia all'andamento e all'esito dell'implementazione.

Se per il Rei, stante il recentissimo avvio della misura, questo è in parte comprensibile, lo è assai meno per il Sia e per la stessa Cas, rispetto ai quali le analisi disponibili cui in questa sede si fa riferimento – non avendo potuto fruire pienamente dei dati originali di natura amministrativa – provengono in larghissima misura da indagini condotte da enti di ricerca privati e da università (Agostini, 2015; Martelli, 2015; Caritas, 2016, 2017; Leone, 2017). Esse, tuttavia, non consentono di avere un quadro sistematico riferito allo sviluppo delle *policies* messe in campo, e ciò rende ancor più complessa quell'analisi di genere che in Italia appare ancora ben poco praticata e istituzionalizzata.

Nonostante questo deficit analitico-informativo, è possibile segnalare qualche elemento di interesse. A fronte del sostanziale equilibrio di genere desumibile dalle statistiche oggettive osservate in precedenza (che, anzi, per i senza dimora mostrano una larga preponderanza maschile), in relazione ai beneficiari della Cas (Anconelli e al., 2015; D'Emilione e al., 2017; Salvati, 2015) si registra una netta prevalenza di donne, nella misura di quasi due su tre (soprattutto in chi è di cittadinanza italiana). Analogo andamento sembra profilarsi per il Sia, ad esempio in riferimento al territorio pugliese (Leone, 2017; Salvati, 2018). Tale andamento, in relazione a misure che sin dal loro avvio sono caratterizzate da una marcata selettività all'ingresso rispetto alle condizioni economiche dei richiedenti¹⁴, può essere letto – in assenza e, dunque, in attesa di dati ufficiali – alla luce tanto di una significativa quota di madri sole (come ricordato, una delle categorie femminili più riconosciute negli studi sulla povertà economica), che maggiormente potrebbero popolare il gruppo dei richiedenti/beneficiari a causa di una forte intensità della propria situazione di povertà (in linea con i dati sulla percezione soggettiva precedentemente ricordati) quanto di una maggiore «specializzazione» delle donne nell'intrattenere rapporti con i servizi sociali¹⁵, come viene evidenziato ad esempio in riferimento al caso pugliese (Leone, 2017; Salvati, 2018).

¹⁴ Sostanzialmente per la limitatezza della copertura finanziaria in rapporto alla platea dei soggetti in povertà assoluta.

¹⁵ Non va dimenticato che – fatta salva la circostanza delle famiglie monogenitoriali, in cui assolutamente preponderante è la figura genitoriale femminile e, dunque, in cui può essere rinvenuta una ragione della maggiore numerosità di donne fra richiedenti e beneficiari –, al di là di chi presenta la domanda, è l'intero nucleo familiare a essere soggetto alla verifica dei mezzi e, nel caso di accoglimento della richiesta, a essere fruitore della misura.

Rispetto poi all'impianto di Sia e Rei è possibile cercare di rintracciare quali aspetti eventualmente li rendano sensibili a questioni di genere. In entrambi gli schemi, come anticipato, si promuovono i bisogni delle famiglie con figli e, tra le caratteristiche di eleggibilità, al di là delle soglie redditual-patrimoniali, si specifica la presenza di almeno un figlio minorenni o disabile, così come di una donna con gravidanza accertata.

Riguardo specificamente al Sia, che ha ridisegnato ed esteso su tutto il territorio nazionale la sperimentazione della Cas, a distanza di meno di un anno dalla sua istituzione (con il decreto interministeriale del 26 maggio 2016) e di pochi mesi dal suo avvio operativo (settembre 2016), si assiste a un passaggio interessante con il decreto interministeriale del 16 marzo 2017, con il quale vengono modificati alcuni criteri di accesso, nell'ottica di estendere la platea dei beneficiari. In particolare si segnalano qui l'abbassamento del punteggio di accesso derivato dagli indicatori relativi alla valutazione multidimensionale del bisogno (carichi familiari, situazione economica e situazione lavorativa del nucleo), che passa da 45 a 25, nonché la previsione di 80 euro in più per nuclei monogenitoriali con figli minorenni. Quest'ultimo aspetto può essere certamente considerato come un'opzione favorevole alla componente femminile, poiché come noto le madri sole costituiscono più dell'80% dei nuclei monogenitoriali (Istat, 2017c).

Il Rei mantiene inalterate le caratteristiche delle famiglie beneficiarie, fatta salva la previsione dell'affiancamento di una soglia reddituale Isre alla soglia Isee (la cui entità viene raddoppiata), e il venir meno del supplemento monetario per i nuclei monogenitoriali (che ridimensiona dunque il passaggio poc'anzi evidenziato a esperienza effimera). Nell'arco di pochi mesi si producono poi due rilevanti revisioni: con la legge di bilancio per il 2018, a partire dal 1° gennaio, si innalza l'ammontare del beneficio massimo per le famiglie più numerose (con almeno cinque componenti) e dal 1° luglio l'accesso viene reso pienamente universale e non più categoriale rispetto al tipo di nucleo familiare (mentre permane la doppia soglia redditual-patrimoniale in riferimento alle risorse disponibili delle famiglie). Come si può notare, in chiave di genere non emergono particolari riserve positive dirette. Se da un lato l'incremento del beneficio economico per le famiglie numerose intercetta il recente acuirsi del disagio tradizionalmente rilevato per tale tipologia familiare, rendendo più ampio l'eventuale cumulo possibile con l'assegno per il nucleo familiare con tre figli minori e andando in qualche modo a supportare anche le attività di cura

all'interno della famiglia – diffusamente a carico delle sue componenti femminili –, dall'altro appare singolare la mancata conferma del contributo supplementare riconosciuto ai nuclei monogenitoriali.

Un'annotazione interessante può essere fatta riguardo a un passaggio presente nella bozza di decreto attuativo del Rei (n. 147), che era circolata nel luglio 2017, ma venuto meno nel testo definitivo pubblicato in «Gazzetta Ufficiale» il 13 ottobre.

Con specifico riferimento a condizioni di povertà prioritariamente connesse alla sola dimensione lavorativa, dunque all'ipotesi di mettere in campo un «patto di servizio» oppure un programma di ricerca intensivo dell'occupazione secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 150 del 14 settembre 2015, non è stata infatti confermata la possibilità di esentare i componenti con responsabilità di cura (e i frequentanti un regolare corso di studi o di formazione) dalla partecipazione al percorso di inclusione attiva. Non è chiaro a chi scrive cosa abbia portato a questo stralcio dalla bozza precedente, ma certamente si sarebbe trattato di una deroga che andava a riconoscimento di carichi tipicamente femminili. Si può forse ritenere che il ripensamento sia stato dovuto al dubbio su possibili effetti regressivi di una deroga che avrebbero toccato prevalentemente la parte femminile anche nel confermare un ruolo di genere tradizionale, quindi in ottica non emancipatoria¹⁶.

La riflessione si può estendere per analogia al caso dei «lavori di comunità» previsti da una recente revisione del Reddito di dignità pugliese (Red), una delle misure che in alcune regioni si è affiancata al reddito minimo nazionale. Per ovviare alla difficoltà di reperire e di rendere operative, nell'ambito dei percorsi di attivazione, opportunità di tirocinio senza le quali non ci può essere erogazione del contributo economico regionale supplementare a quanto offerto dal Sia/Rei (Salvati, 2018), accanto ai già previsti «Tirocini per l'inclusione» e ai «Progetti di sussidiarietà», nel giugno 2017 la giunta della Regione Puglia (d.g.r. n. 972 del 13 giugno 2017) ha aggiunto una terza tipologia, denominata appunto «Progetti di lavoro di comunità». Se le prime due si

¹⁶ Va ricordato peraltro come in Europa negli anni di crisi economica si registri una tendenza generale all'aumento di condizionalità e di sanzioni (Bolzoni e Granaglia, 2018; Frazer e Marlier, 2016), al cui interno, per quanto sembri essere confermata la presenza di condizionalità più blande per la monogenitorialità (Frazer e Marlier, 2016), alcuni segnalano un allentamento della «tolleranza» verso le madri sole con figli piccoli (Saraceno, 2013).

rifanno a un intervento più strutturato di enti pubblici e privati profit e non profit, la più recente riguarda progetti individuali di impegno a favore del proprio nucleo o di reciprocità/vicinato, in termini di prossimità a persone in condizione di fragilità o di percorsi di cittadinanza attiva. Al loro interno si ricomprende la possibilità di riconoscere attività di «assistenza leggera a un componente del proprio nucleo familiare convivente». A fronte della difficoltà di allestire un numero adeguato di tirocini sostenibili, si può ritenere che la decisione pugliese di aggiungere la fattispecie dei lavori di comunità sia una felice intuizione per consentire di distribuire risorse su attività di impegno e di crescita compatibili con le situazioni familiari più articolate e ampiamente accessibili alla componente femminile; al contempo, tuttavia, non è assente il rischio – che andrà verificato sulla base dei dati, quando disponibili – di confermare (e di «intrappolare») in questo modo la tradizionale identità di genere socialmente definita all'interno delle prestazioni di cura e in ambito familiare non monetario (Ruspini, 2003; Facchini, 2017).

4. Conclusioni

Affrontare una lettura della povertà e delle politiche per contrastarla con un'attenzione alle dimensioni di genere – seppur limitata agli strumenti di reddito minimo e circoscritta a informazioni disponibili piuttosto esigue – consente di apprezzare la rilevanza di questioni che attengono, più estesamente, al rapporto tra i caratteri del fenomeno posto al centro dell'analisi e alle azioni di policy messe in campo.

In termini generali, persiste un'insufficiente visibilità delle traiettorie femminili nella povertà e nell'assistenza contro la povertà, dovuta sia alla necessità di potenziare le banche dati disponibili in termini di copertura temporale, di qualità dei dati e di variabili analizzate sia a un'ancora inadeguata considerazione dei percorsi di attuazione delle politiche, secondo criteri analitici che siano di segno sia statistico-quantitativo sia qualitativo e processuale. Ciò con ogni probabilità influenza negativamente anche la sensibilità e l'appropriatezza (non solo in chiave di genere) delle politiche di contrasto alla povertà.

All'insufficienza euristica della sola dimensione economica e alle difficoltà di alimentare, bilanciare e combinare misure basate sul reddito familiare e su quello individuale (Ruspini, 2003, 2006), per gli scopi di un'analisi di genere, si aggiunge l'esigenza di arricchire ulteriormen-

te l'osservazione e di trarre da ciò indicazioni interpretativo-applicative in relazione, ad esempio, alle disuguaglianze intra-familiari rispetto alle risorse e al loro utilizzo (Chiappori e Meghir, 2014; Trifiletti e Villa, 2008), alle ragioni per cui le rilevazioni sui senza dimora paiono sottostimare la componente femminile (Pleace, 2016), a studi longitudinali che mettano a tema le questioni di genere con specifico riferimento all'implementazione, agli effetti dei programmi di lotta alla povertà e alle traiettorie nell'assistenza (Cies, 2003, 2012; Negri, 1991, 2002), senza escludere le configurazioni e riconfigurazioni di meritevolezza (Romano, 2018).

L'opacità che ancora caratterizza il campo di analisi in cui le dinamiche della povertà e del contrasto a essa siano accostate alle dinamiche di genere scaturisce dunque dal fatto che entrambe pongono sfide complesse alla ricerca, ma anche da un'ancora insufficiente estensione e qualità degli studi in merito. Da un lato permane una contesa aperta e di difficile soluzione rispetto a metodi, punti di osservazione, intreccio tra indagini e *policies* (Negri, 2003; Saraceno, 2003), che richiede un continuo sviluppo dei dati – quantitativi e qualitativi – in termini di disponibilità, adeguatezza e comparabilità (Cantillon e Vandembroucke, 2014). Dall'altro, affinché si produca una lettura *gender sensitive*, occorre saper ricondurre gli studi empirici sulla povertà femminile a più ampi e pervasivi processi, legati alla peculiare e complessa interazione tra forme di dipendenza, mutamento sociale e meccanismi di esclusione sociale, con particolare riferimento a concetti quali la defamiliarizzazione, la responsabilità di cura e il familismo (Ruspini, 2003, 2006; Trifiletti, 2011).

L'emergere nelle statistiche sulla povertà di un debole svantaggio femminile, che pure si fa più accentuato quanto più si considerano elementi soggettivo-percettivi, non può accontentare chi è consapevole della più debole condizione della donna nella processualità della vita quotidiana all'incrocio tra situazione occupazionale, dinamiche familiari e modelli socio-culturali segnati da persistenti discriminazioni di genere. Né deve portare a ricondurre le stesse traiettorie maschili a percorsi del tutto desumibili da schemi tradizionali, essendo anch'esse soggette a trasformazioni non banali.

Quale possibile direzione si può assumere come auspicabile per uno sviluppo della capacità di leggere le traiettorie di povertà in chiave di genere, con l'obiettivo di un potenziamento dei dispositivi e degli interventi di policy?

L'attenzione posta su Sia e Rei, ovvero sull'erogazione di un contri-

buto economico condizionato alla partecipazione a un progetto di inclusione attiva, ha consentito di rintracciare qualche elemento sensibile all'ottica di genere, ma anche alcune contraddizioni e possibili debolezze. Sul piano dell'impianto il Rei dal 1° luglio 2018 assumerà un orientamento pienamente universalistico quanto alla struttura familiare, per cui eventuali opzioni di genere andranno ricercate nei meccanismi interni di funzionamento e nei risvolti operativi sul campo, ancora non sufficientemente messi a tema ed esplorati. A oggi non sembra dunque essere presente, all'interno dei dispositivi di reddito minimo considerati, una specifica e sistematica strategia di contrasto alla povertà in ottica di genere.

Due ulteriori riflessioni possono contribuire a indicare la prospettiva entro la quale porre futuri approfondimenti.

Va innanzitutto ricordato il complicato legame tra economia e società o, in termini più specifici, il contrastato e impervio campo d'azione in cui le politiche sociali sono partner di quelle del lavoro ed entrambe «dipendono» da politiche economiche e da dinamiche produttivo-distributive. Non bisogna mai dimenticare cioè la forza relativa delle azioni di welfare nei confronti di processi che definiscono in larga misura se e in quale misura si possa disporre di mercati del lavoro «accoglienti» (Commissione europea, 2008), con evidenti implicazioni per le questioni di genere (Cantillon e Vandenbroucke, 2014; Oecd, 2011, 2015; Saraceno, 2015). In questo senso, le disuguaglianze di genere che si producono e/o si rafforzano al di fuori del sistema di welfare (prima, durante e dopo la sua azione) mantengono una grande forza impositiva e influenzano la portata delle misure di welfare.

In secondo luogo occorre sottolineare l'esigenza di scoprire, senza contraddizione con quanto appena affermato, i meccanismi operativi attraverso i quali le politiche sociali – e le forme di reddito minimo tra queste – possono dimostrare la propria efficacia: l'attenzione va opportunamente posta sulle politiche-in-azione. Ciò ha a che fare, in particolare, con i cospicui margini di consolidamento delle conoscenze intorno alla governance multilivello delle politiche di welfare e, per ciò che si intende qui sottolineare, soprattutto dei sistemi locali di contrasto alla povertà (Saraceno, 2002). L'ambito dell'implementazione appare quello che maggiormente è in grado di svelare, attraverso le dinamiche di attuazione dei provvedimenti di welfare (Berman, 1978), il loro lato generativo, interattivo e contestuale (de Leonardis, 2001). L'importanza di uno studio situato delle politiche di lotta alla povertà e degli assetti di welfare locale in cui esse si dispiegano, per la

rilevanza dei processi che qui si compiono e si possono attuare, è diffusamente riconosciuta nel dibattito a diversi livelli (Caritas, 2017; Cittalia, 2011; Frazer e Marlier, 2016; Martelli, 2015; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013) e, con particolare riferimento alla lotta alla povertà, si presenta come opportunità di studiare la declinazione di misure nazionali in contesti aventi proprie variabili forme di intervento, ma non appare ancora adeguatamente tradotta in una solida ed estesa attività di ricerca sul campo. Eppure è qui che l'intreccio fra dispositivi, peculiarità territoriali, saperi professionali, discrezionalità degli operatori e pratiche quotidiane può rivelare, in termini di interpretazione e talvolta anche di re-invenzione dei dispositivi formali di policy, se e quali capacità vi siano di riconoscere e di supportare le differenziate traiettorie di genere.

RPS

Alessandro Martelli

Riferimenti bibliografici

- Agostini C., 2015, *Lotta alla povertà e secondo welfare*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.
- Anconelli M., Martelli A. e Volturo S., 2015, *La Carta acquisti sperimentale per la lotta alla povertà. Il caso di Bologna*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3, pp. 411-432.
- Atkinson A., 2000, *La povertà in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Atkinson A., Cantillon B., Marlier E. e Nolan B., 2002, *Social Indicators. The Eu and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- Benassi D. e Palvarini P., 2013, *La povertà in Italia. Dimensioni, caratteristiche, politiche*, Cendon, Trieste.
- Berman P., 1978, *The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy*, Rand Corporation, Santa Monica.
- Bolzoni M. e Granaglia E., 2018, *Attivazione e politiche di contrasto alla povertà*, «Social Cohesion Papers – Quaderni della Coesione Sociale», Ocis - Osservatorio internazionale per la coesione e l'inclusione sociale, n. 1, disponibile all'indirizzo internet: www.osservatoriocoesionesociale.it.
- Braghin P. (a cura di), 1978, *L'inchiesta sulla miseria in Italia*, Einaudi, Torino.
- Brandolini A., 2018, *Quanti sono i poveri in Italia?*, «Neodemos.it», 13 febbraio.
- Busch-Gertseema V., Filipovič Hrast M. e Pleace N., 2014, *Extent and Profile of Homelessness in European Member States. A Statistical Update*, European Observatory on Homelessness, Bruxelles.
- Cantillon B., 2011, *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment, and Poverty in the Lisbon Era*, «Journal of European Social Policy», n. 5, pp. 432-449.

- Cantillon B. e Vandenbroucke F., 2014, *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?*, Oxford University Press, New York.
- Carannante M., Morlicchio E. e Scepi G., 2017, *Il modello italiano di povertà nei quarant'anni della rivista*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3, pp. 581-592.
- Caritas Italiana, 2016, *Non fermiamo la riforma. Rapporto 2016 sulle politiche contro la povertà in Italia*, Roma.
- Caritas Italiana, 2017, *Per uscire tutti dalla crisi. Rapporto 2017 sulle politiche contro la povertà in Italia*, Roma.
- Chiappori P.A. e Meghir C., 2014, *Intrahousehold Inequality*, Cowles Foundation, Discussion paper, Yale University, New Haven.
- Cies, 2003, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2003*, Roma.
- Cies, 2012, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, Anni 2011-2012*, Roma.
- Cittalia, 2011, *La povertà e le famiglie*, Roma.
- Commissione europea, 2008, *Raccomandazione relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro*, Bruxelles (2008/867/Ce).
- D'Emilione M., Raciti P. e Vivaldi Vera P., 2017, *La Carta Acquisti Sperimentale come azione propedeutica all'implementazione del Sia: evidenze di una valutazione qualitativa della misura*, Convegno annuale ESPAnet, Università di Bologna, Campus di Forlì.
- de Leonardis O., 2001, *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carocci, Roma.
- Eurostat Online Data, consultabile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Eurostat, 2017, *Europe 2020 Indicators – Poverty and Social Exclusion*, «Statistics Explained», 19 luglio.
- Facchini C., 2017, *Per una lettura di genere delle politiche sociali*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3, pp. 621-636.
- Frazer H. e Marlier E., 2016, *Minimum Income Schemes in Europe. A Study of National Policies 2015*, European Commission-European Social Policy Network, Bruxelles.
- Gori C., 2017, *Verso un nuovo modello italiano di povertà?*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 183-205.
- Granaglia E. e Bolzoni M. (a cura di), 2010, *Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazione di alcune esperienze locali*, «Quaderni Cies», Roma.
- Irs, 2011, *Disegniamo il welfare di domani*, Milano.
- Istat, 2006, *La povertà relativa in Italia nel 2005*, 11 ottobre.
- Istat, 2009, *La povertà assoluta in Italia nel 2007*, 22 aprile.
- Istat, 2015a, *Le persone senza dimora. Anno 2014*, 10 dicembre.
- Istat, 2015b, *Come cambia la vita delle donne 2004-2014*, 22 dicembre.
- Istat, 2017a, *La povertà in Italia. Anno 2016*, 13 luglio.

- Istat, 2017b, *Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie. Anno 2016*, 6 dicembre.
- Istat, 2017c, *Annuario statistico italiano 2017*, 28 dicembre.
- Leone L. (a cura di), 2017, *Rapporto di valutazione: dal Sia al Rei*, Alleanza contro la povertà, Roma.
- Lister R., 2004, *Poverty*, Policy Press, Bristol.
- Lumino R. e Morlicchio E., 2013, *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 2, pp. 235-248.
- Martelli A. (a cura di), 2015, *La Carta acquisti sperimentale per la lotta alla povertà*, sezione monografica del n. 3 di «Autonomie locali e servizi sociali», il Mulino, Bologna.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013, *Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*, Rapporto del Gruppo di lavoro sul reddito minimo, Roma.
- Monticelli E., 2017, *I recenti sviluppi legislativi in materia di sostegno al reddito in Italia, fra Stato e Regioni*, Convegno annuale ESPAnet, Università di Bologna, Campus di Forlì.
- Morlicchio E., 2012, *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna.
- Natili M. e Jessoula M., 2017, *Politiche regionali di reddito minimo in prospettiva multi-livello: un'analisi comparata di Emilia-Romagna, Lombardia e Puglia*, Convegno annuale ESPAnet, Università di Bologna, Campus di Forlì.
- Negri N., 1991, *Storie di povertà e di incapacità*, «Sociologia urbana e rurale», n. 35, pp. 49-68.
- Negri N. (a cura di), 2002, *Percorsi e ostacoli. Lo spazio della vulnerabilità sociale*, Trauben, Torino.
- Negri N., 2003, *Introduzione. Strategie di analisi della povertà*, in Negri N. e Saraceno C. (a cura di), *Povertà e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*, Carocci, Roma.
- Oecd, 2011, *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Oecd Publishing, Parigi.
- Oecd, 2015, *In It Together. Why Less Inequality Benefits All*, Oecd Publishing, Parigi.
- Pleace N., 2016, *Exclusion by Definition. The Under-Representation of Women in European Homelessness Statistics*, in Mayock P. e Bretherton J. (a cura di), *Women's Homelessness in Europe*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Romano S., 2018, *Moralising Poverty. The «Undeserving» Poor in the Public Gaze*, Routledge, Londra-New York.
- Ruspini E., 2000, *La povertà femminile: una sfida teorica e metodologica*, in Bimbi F. e Ruspini E. (a cura di), *Povertà delle donne e trasformazione dei rapporti di genere*, numero monografico di «Inchiesta», n. 128.
- Ruspini E., 2003, *Povertà delle donne, povertà delle misure*, in Bimbi F. (a cura di), *Differenze e disuguaglianze. Prospettive per gli studi di genere in Italia*, il Mulino, Bologna.

- Ruspini E., 2006, *La povertà delle donne in Italia: alcune riflessioni*, in Serenari M.A. e Grande M. (a cura di), *Donne e povertà. Strategie di sviluppo per le pari opportunità e l'inclusione sociale*, Aracne, Roma.
- Salvati A., 2015, *La Carta Acquisti Sperimentale per la lotta alla povertà. Il caso di Bari*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3, pp. 451-467.
- Salvati A., 2018, *Tra attivazione e resistenza. La risposta della Puglia al Reddito di dignità*, Convegno «Territori, mobilità, lavori», Università di Padova.
- Saraceno C., 1986, *Povertà: quali definizioni per quali politiche?*, «Quaderni di Sociologia», n. 6, pp. 133-163.
- Saraceno C. (a cura di), 2002, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001*, Carocci, Roma.
- Saraceno C., 2003, *Vulnerabilità, povertà, disuguaglianza*, in Negri N. e Saraceno C. (a cura di), *Povertà e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*, Carocci, Roma.
- Saraceno C., 2004, *Introduzione. L'analisi delle dinamiche dell'assistenza economica*, in Saraceno C. (a cura di), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno C., 2013, *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno C., 2014, *Simmetrie perverse. I paradossi delle politiche di contrasto alla povertà negli anni della crisi in Italia*, «Politiche Sociali», n. 1, pp. 27-40.
- Saraceno C., 2015, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Sarpellon G., 1991, *L'indagine sulla povertà in Italia del 1979*, «Sociologia urbana e rurale», n. 35, pp. 29-48.
- Sgritta G.B., 2011, *Nuovi poveri, vecchie povertà*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 33-59.
- Stranges M., 2006, *Essere poveri e sentirsi poveri: un'analisi della povertà oggettiva e soggettiva in Italia*, «Affari sociali internazionali», n. 3, pp. 107-118.
- Townsend P., 1974, *The Concept of Poverty*, Heineman, Londra.
- Trifiletti R., 2011, *Ri-familiarizzazione?*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 215-232.
- Trifiletti R. e Villa P., 2008, *Le coppie e la produzione del reddito*, in Facchini C. (a cura di), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, il Mulino, Bologna.
- Whelan C.T., Nolan B. e Maître B., 2014, *Multidimensional Poverty Measurement in Europe. An Application of the Adjusted Headcount Approach*, «Journal of European Social Policy», n. 2, pp. 183-197.

Un welfare italiano che non discrimini per orientamento sessuale e identità di genere

Maria Gigliola Toniolo

RPS

Nel nostro paese l'arretratezza, i vuoti normativi, il pregiudizio e le ingerenze delle gerarchie cattoliche pongono una istanza particolarmente urgente per le persone con orientamento sessuale e identità di genere non conforme, istanza che, se trovasse buone risposte, porterebbe a un miglioramento generale nella qualità di vita per tutti. Anche se genera una grave disparità di trattamento, non prevedendo l'accesso al matrimonio per le coppie di persone dello stesso sesso, la legge sulle unioni civili, approvata in Italia nel maggio

del 2016, ha rappresentato un passo decisivo verso la parità di accesso ai provvedimenti di un sistema di welfare «universale». Continuano tuttavia a mancare una parificazione dei diritti nella genitorialità e nella filiazione per le famiglie omogenitoriali, una legge avanzata che regoli le varie fasi del transessualismo, e poi servizi, consultori familiari, assistenza sociale in cui operi personale competente, professionale e informato, pronto a comprendere emergenze sanitarie e sociali e di solitudine anche per gay, lesbiche, intersex e trans.

1. Premessa

La legge sulle unioni civili, approvata in Italia nel maggio del 2016, ha rappresentato un passo decisivo verso la parità di accesso ai provvedimenti del sistema di welfare per tutti i cittadini e tutte le cittadine. Il mancato riconoscimento di rapporti di convivenza tra *same-sex partner* aveva generato per lungo tempo nell'ordinamento italiano istanze significative prive di soluzione giuridica, soprattutto in merito alle tutele previdenziali, mentre la nuova legge riconosce finalmente ai contraenti molti dei diritti attribuiti ai coniugi da disposizioni legislative, amministrative e contrattuali collettive, provvedendo anche alla protezione della loro vita familiare¹. La legge n. 76/2016 pur generando di-

¹ Prima dell'approvazione della legge n. 76/2016 il principale riferimento normativo esplicito dentro il codice, se non l'unico, era rappresentato dal d.lgs. n.

sparità di trattamento, non prevedendo l'accesso al matrimonio per le coppie di persone dello stesso sesso, consente per esempio la pensione di reversibilità estensibile e per quanto riguarda il diritto a essere accompagnati e a condividere diritti e responsabilità nei luoghi di cura non esistono più discriminazioni, almeno sul piano formale.

Prima del 2016 la frammentarietà, l'assenza di norme adeguate e la disorganicità del nostro diritto nazionale avevano da sempre imposto attenzione al diritto internazionale. Quanto alla relazione di coppia ha valso l'interpretazione evolutiva del divieto di discriminazioni stabilito dall'art. 14 della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare sotto il profilo dell'orientamento sessuale, nonché nella progressiva diffusione tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa del diritto delle coppie dello stesso sesso di formalizzare la loro relazione mediante matrimonio o unione civile².

Un contributo importante alla determinazione della nozione di famiglie viene inoltre dal diritto dell'Unione europea. La comune appartenenza, infatti, impone di ripensare la nozione di ordine pubblico internazionale, in virtù della volontà di condividere valori e principi fondamentali tra gli Stati membri. Inoltre, nella prospettiva della libertà di circolazione delle persone all'interno dell'Unione³ e per evitare la formazione di situazioni giuridiche con effetti in un ordinamento, ma non in un altro, ha rilievo il progressivo riconoscimento della libertà di circolazione degli *status* familiari, salvo il rispetto della competenza dei singoli Stati a definire presupposti e contenuto delle modalità di formalizzazione delle relazioni familiari⁴.

216 del 2003, sul divieto di discriminazioni per orientamento sessuale nei rapporti di lavoro.

² Cfr. da ultimo «Oliari c. Italia del 21 luglio 2015» che condanna il nostro paese per il diniego alle coppie dello stesso sesso della possibilità di formalizzare la loro relazione al fine di fruire di un regime sostanzialmente analogo a quello del matrimonio.

³ Riconosciuta dall'art. 29 del Trattato Ue e dagli artt. 34 e 45 della Carta di Nizza.

⁴ Cfr. il Reg. n. 2201/2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, ma anche la Direttiva 2004/38/Ce sulla libera circolazione delle persone che include tra i familiari «il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante».

2. La famiglia omogenitoriale

Lo scorso novembre, nel solco della sentenza della Cassazione n. 1262 del marzo 2016, il Tribunale per i minori di Firenze ha accolto la richiesta di *stepchild adoption* per una bambina nata nell'ambito di un progetto omogenitoriale, realizzato da due cittadine italiane presso una clinica privata autorizzata in Danimarca. Tornate in Italia con la bimba le due mamme sono state sottoposte alle indagini da parte del Servizio sociale territoriale, indagini di mesi, a volte di anni, vissute dai genitori come esame umiliante e dai bambini come fastidiosa ingerenza. Firenze non è stato il primo Tribunale ad accogliere una richiesta di *stepchild adoption* per una coppia di persone dello stesso sesso, il primo era stato il Tribunale di Roma, seguito da Bologna, da Venezia, dalla Corte d'Appello di Torino e di Milano dove però molti casi sono ancora fermi in attesa. In ogni caso va detto che le sentenze che scavalcano la legge vigente per riconoscere i diritti e i doveri dell'omogenitorialità si susseguono quasi quotidianamente.

In Italia la possibilità di essere genitori a tutti gli effetti è preclusa socialmente e normativamente a gay, lesbiche e trans, tanto che il riconoscimento giuridico dei diritti dei bambini e delle bambine delle famiglie omogenitoriali è affidato ancora oggi quasi esclusivamente alla «buona volontà» dei giudici. Questi bambini hanno due genitori, ma la legge ne riconosce uno soltanto, quello biologico. Significativo il requisito dell'impossibilità, per legge, del genitore non biologico di poter riconoscere il proprio figlio, salvo affidarsi al giudice per assicurarsi una comune quotidianità, o magari per mantenere una continuità relazionale-affettiva in caso di separazione tra partner.

Quanto alla *stepchild adoption*, fondamentali che siano le sentenze, resta aperta la questione dell'estensione degli effetti dell'adozione nei confronti della famiglia di origine della madre che ha ottenuto l'adozione. Infatti, contrariamente all'adozione legittimante, la *stepchild adoption* non riconosce il legame tra il bambino e i nonni, gli zii e i cugini della famiglia del genitore sociale, tanto è vero che l'istanza che proviene dal mondo associativo interessato, Associazione Famiglie arcobaleno in testa, è ben lontana dall'adozione dei propri figli, affermando la necessità di una registrazione del legame genitoriale alla nascita.

Con il riconoscimento delle unioni civili, dopo secoli di battaglie politiche e sociali, il nostro legislatore è approdato alla fine a una legge gravemente insufficiente, che non prevede la filiazione omogenitoriale, consentendo un vuoto di tutela per le tante bambine e i tanti bam-

RPS

Maria Gigliola Toniollo

bini nati all'interno delle famiglie omogenitoriali. Il legislatore deve interrogarsi e intervenire per tutelare tutte le forme di convivenza e di famiglia esistenti nella società; invece, ancora oggi, le istituzioni, ostaggio di forze conservatrici, discriminano le tante famiglie e persone che nel nostro paese si discostano dalla norma tradizionale. Il recente riconoscimento delle unioni civili non è pertanto sufficiente a realizzare giustizia sociale in quanto in un paese democratico e civile non è accettabile alcuna soluzione che ponga delle coppie un gradino più in basso di altre.

Da quando sono state eliminate le differenze tra figli naturali e legittimi, gli unici figli a non essere equiparati, destinati a rimanere pseudo orfani di un genitore e mancanti di tutto un ramo parentale, sono i figli delle coppie di persone dello stesso sesso o di una coppia in cui vi sia un partner transessuale, se non ha compiuto fino in fondo la transizione e quindi non ha modificato lo stato civile. Eppure la coppia di persone di sesso diverso con figli ha smesso da tempo di essere l'unica via di accesso a produzione e riproduzione sociale. La pluralità delle forme familiari esiste ormai da molti anni nelle società: le persone si amano, convivono, si prendono cura le une delle altre, crescono figli e figlie in una moltitudine di schemi e possibilità che è impensabile ridurre ad un unico modello.

La famiglia ha avuto grandi mutazioni, integrando esperienze diverse, e ciò rende necessario ridisegnare per intero il nostro welfare state. Le famiglie omogenitoriali impongono importanti riflessioni, la loro realtà pone interrogativi sulla capacità della politica italiana di assorbire il grande cambiamento sociale di questi decenni e di svincolarsi da conservatorismi e dall'invadenza delle gerarchie ecclesiastiche nel ruolo del nostro legislatore, sostenendo padri, madri, figlie e figli nella battaglia quotidiana per il riconoscimento dei loro diritti, sapendo anche che la galassia delle famiglie non riconosciute dallo Stato non si ferma alle coppie di persone omosessuali, che vi sono i genitori *single* con figli, le coppie che non intendono sposarsi, i familiari che si prendono cura gli uni degli altri e così via.

Restano argomentazioni omofobe e transfobiche anche quando si discute di adozioni, nonostante che il buon senso, gli studi scientifici e le associazioni internazionali di psicologi spieghino che non vi sia differenza, per lo sviluppo psicologico dei figli, tra coppie di persone di sesso diverso e coppie di persone dello stesso sesso e che gli studi sull'omogenitorialità dimostrino a tutto campo che essere un buon o un cattivo genitore prescinde dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere.

Rivendicare una riforma della legge sulle adozioni, tanto più che l'intero sistema legislativo sulle adozioni in Italia è fortemente retrogrado e ipocrita, resta importante e urgente, ma è necessario vigilare per evitare che ciò non diventi lo scudo dietro il quale nascondere altri stereotipi limitanti e cari a chi sarebbe pronto a relegare all'adozione l'unica modalità di accesso alla genitorialità per le coppie di persone dello stesso sesso e per i *single*, mentre tutte e tutti devono poter avere accesso alle tecniche di fecondazione medicalmente assistita, alla fecondazione eterologa e deve essere avviato l'iter per legiferare anche nel nostro paese in merito alla gestazione per altri.

Il modello di famiglia eteronormata e patriarcale è ormai da decenni non rappresentativo, e questo in un sistema di welfare familistico non può non generare disparità sociale. La battaglia per un welfare universale, che includa ogni persona e forma di famiglia, ha valore fondamentale sia nell'autodeterminazione degli individui e nella coesione sociale derivante dalla loro libera aggregazione, sia nel diritto dei minori di crescere in un nucleo familiare che abbia pari dignità sociale. Forme di welfare state universali e inclusive di tutte le differenze e di tutte le esperienze sono l'unico strumento per garantire la piena autodeterminazione del singolo e della collettività e per la costruzione di uno Stato che non discrimini nessuno.

L'analisi del diritto positivo mostra che i modelli di famiglia delineati dal legislatore sono già plurimi e variano in relazione al contesto di riferimento con ingiuste diversificazioni. Le coppie eterosessuali di conviventi *more uxorio* possono per esempio accedere alle tecniche di fecondazione medicalmente assistita (art. 5, legge n. 40/2004), ma sono escluse dall'adozione dei minorenni abbandonati (art. 6, legge n. 184/1983). A seguito dell'introduzione delle unioni civili, le coppie di persone dello stesso sesso fruiscono di un trattamento analogo a quelle coniugate nella relazione «orizzontale» tra i partner, ma non nei rapporti con figli e figlie.

Per quanto concerne la relazione verticale tra figli minorenni e genitori, la situazione è complessa e incerta. La giurisprudenza afferma che, in forza del principio del migliore interesse del minore⁵, la condizione di omosessualità non esclude di per sé l'idoneità della persona a svol-

⁵ Il principio del migliore interesse del minore è contenuto *in nuce* nell'art. 31 Cost. e poi canonizzato nell'art. 3 della Convenzione Onu per i diritti dell'infanzia.

gere funzioni genitoriali⁶, anzi è capitato che proprio una coppia di persone dello stesso sesso sia stata ritenuta preziosa risorsa per l'affidamento familiare di un minore⁷. Tuttavia le coppie dello stesso sesso, unite da unione civile o conviventi di fatto, sono escluse dall'adozione dei minori abbandonati e dalla fecondazione medicalmente assistita.

Nel corso degli anni, i giudici di Strasburgo hanno delineato con sufficiente precisione la «vita familiare» meritevole di tutela, e hanno anche individuato il livello minimo di tale tutela. Sebbene la Corte europea tenda a evitare dichiarazioni di principio, adottando un approccio casistico, e sebbene la mancanza di *consensus* tra i diversi ordinamenti sulle relazioni di coppia idonee a costituire «famiglia» abbiano indotto per lungo tempo alla cautela, con preferenza per il rinvio agli ordinamenti nazionali, negli ultimi quindici anni i giudici di Strasburgo hanno progressivamente ridotto l'autonomia degli ordinamenti nazionali nel riconoscimento di modelli familiari «altri» rispetto a quello tradizionale della coppia coniugata eterosessuale con figli biologici di entrambi i partner.

Secondo i dati dell'Istituto superiore di sanità in Italia sono circa centomila i figli cresciuti da genitori omosessuali. Occorre passare da una idealistica «famiglia tradizionale» a una ricostruzione di politiche di welfare che mettano gli individui al centro della soggettività dei diritti, indipendentemente dall'appartenenza a una forma di aggregazione sociale o ad un'altra. Nessuna differenza fra matrimonio e convivenze, tra coppie etero e omosessuali o famiglie monoparentali, i diritti dei bambini devono essere slegati dalla relazione che c'è fra i loro genitori.

3. *Lucy e altri*

Lucy è oggi l'unica trans italiana sopravvissuta alle rovine dei campi di sterminio. La sua è una storia di violenze e di dolore a causa di una identità di genere non conforme: fu rinnegata dalla famiglia di origine,

⁶ Cfr. in materia di affidamento e diritto di visita a seguito della scissione della coppia genitoriale Cass. civ., sez. I, 11 gennaio 2013, n. 601; Trib. Genova, 30 ottobre 2013; Trib. Nicosia, ord. 14 dicembre 2010; Trib. Firenze, ord. 10 aprile 2009; Trib. Bologna, decr. 15 luglio 2008.

⁷ Trib. min. Palermo, 4 dicembre 2013.

ripudiata dal padre e dai fratelli, perseguitata dai fascisti e dai nazisti, che la arrestarono e la rinchiusero nell'inferno di Dachau. Oggi a 94 anni, per lei, nata in Piemonte nel 1924 e registrata all'anagrafe con un nome maschile, ancora non c'è pace. Da mesi è in cerca di una casa di riposo che possa accoglierla in Emilia Romagna, impresa a quanto pare impraticabile dato che a rendere complessa la ricerca è il fatto che Lucy negli anni cinquanta si sottopose all'intervento chirurgico di riattribuzione dei genitali a Londra, ma non fu in grado di modificare i suoi dati all'anagrafe italiana. Così, dopo essere scampata alla guerra, alle angherie e alle stragi, Lucy si ritrova ora sola e senza possibilità di assistenza.

In Italia per le persone transessuali non esistono ancora oggi centri di accoglienza, dormitori, case di cura, neanche spogliatoi nelle palestre. Nel Servizio sanitario italiano non c'è posto per la persona transessuale anche per una semplice prenotazione di visita medica e di esami, dati i vincoli di un sistema telematico programmato soltanto per maschi e femmine. Chiunque sia fuori dalla concezione binaria non ha possibilità di accedere neppure ai servizi essenziali ed è accaduto che una persona transessuale abbia rischiato di morire di infarto mentre in ospedale si chiedevano dove «metterla». Nei centri di accoglienza per richiedenti asilo, nelle carceri o nelle strutture per anziani non ci sono ancora possibilità.

Ciò avviene non soltanto per ignoranza, pregiudizio e stigma, ma trova origine nella legge dello Stato (l. n. 164/82) che, interpretata in modo restrittivo per decenni, ha imposto il cambio di nome e di indicativo di genere sui documenti solo successivamente all'intervento di riattribuzione dei genitali, decisione pesante e invasiva che non tutte le persone transessuali sentono di dover prendere. Negli ultimi anni una serie di sentenze e una importante pronuncia della Corte costituzionale hanno finalmente separato il cambiamento del nome e dell'indicativo di genere dalla necessità di dover ricorrere a interventi chirurgici debilitanti e spesso non intimamente voluti, resta tuttavia la necessità che la legge sia al più presto modificata in linea con quanto avviene in altri paesi.

Alcune leggi regionali all'avanguardia nella lotta contro le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere hanno riservato una specifica attenzione alle persone omosessuali e transessuali in materia sanitaria, oltre ad altri servizi erogati a livello regionale come istruzione, formazione professionale e politiche attive del lavoro, promozione di eventi culturali, tutela dei diritti attraverso il difensore civico. Sia la legge della Toscana (l. n. 63/2004) che quella della Liguria

RPS

Maria Gigliola Toniollo

(l. n. 52/2009) da tempo attribuiscono alle aziende sanitarie locali il compito di attuare adeguati interventi di informazione, consulenza e sostegno per rimuovere gli ostacoli alla libera espressione e manifestazione dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere di ciascuno. Su un'analoga lunghezza d'onda si colloca la legge regionale delle Marche (l. n. 8/2010), che promuove tra l'altro l'attivazione di centri di ascolto per la prevenzione e la riduzione del disagio provocato dalle discriminazioni legate all'orientamento sessuale e all'identità di genere.

Con specifico riguardo alla transessualità, va evidenziata l'efficace tutela garantita dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea che fa leva sui divieti di discriminazione in base al sesso risultanti dalla Direttiva sulla parità fra uomini e donne in materia di occupazione (n. 2006/54) e, a livello nazionale, dal Codice delle pari opportunità fra uomini e donne, di cui al d.lgs. n. 198/2006. Accomunate da questa impostazione sono, in materia previdenziale, le sentenze «K.B.» del 2004 e «Richards» del 2006, dalle quali si evince che ai lavoratori transessuali devono essere riconosciuti gli stessi diritti previdenziali spettanti ai soggetti appartenenti sin dalla nascita al genere da essi acquisito a seguito dell'intervento di rettifica del sesso.

In merito alla transizione, più che tendere a favorire e controllare una socializzazione con forti rischi di stereotipia al genere di arrivo, come ancora avviene, i servizi devono saper accompagnare e sostenere un processo che per forza di cose deve avvenire «in pubblico» e che perciò richiede forti capacità di elaborazione, mediazione, collocazione di sé, da parte della persona coinvolta, ma anche comprensione e accompagnamento da parte di famiglia, scuola, ambiente di lavoro, amicizie. Gli studi scientifici e le strutture sanitarie devono garantire assistenza ed eccellenza a chi, transessuale, necessita di assistenza chirurgica, endocrinologica, farmacologica e tenere in debito conto la possibilità di nuove interessanti proposte, come una seria sperimentazione degli ormoni beta-bloccanti che consentirebbero agli adolescenti trans di avere più tempo per decidere di sé. «Qualcosa si sta muovendo – sostiene l'avvocata Cathy La Torre, giurista e attivista politica – ma è veramente troppo poco, si tratta sempre di iniziative episodiche e precarie, come per l'ospedale Sant'Orsola di Bologna, dove finalmente c'è una stanza per il ricovero di persone transessuali, ma dopo tante battaglie serve ben di più»⁸.

⁸ Facchini B., *Lucy, la trans di Dachau senza casa di riposo: «Per lei non c'è posto»*, Corriere della Sera - Corriere di Bologna, 11 gennaio 2018.

4. *Welfare e Intersex*

Daniela è nata nel 1965, ha cromosomi maschili, aveva i testicoli dentro l'addome e un piccolo pene ipospadico: i medici alla nascita hanno deciso di farne una donna. «Da allora – racconta Daniela – è stato un susseguirsi di mutilazioni e di cure ormonali». Il 26 ottobre di ogni anno si celebra nel mondo l'*Intersex Awareness Day*, cioè la giornata della visibilità intersessuale, ma c'è ancora molta disinformazione e confusione su cosa sia l'intersessualità.

La definizione di persona *intersex* accoglie una grande varietà di casi, per esempio persone con genitali esterni atipici o con caratteristiche sia femminili che maschili, anomalie cromosomiche, variazioni di tipo gonadico-ormonale, fenotipo atteso diverso dal genotipo, bambine e bambini che nascono con organi genitali ambigui, o che hanno un corpo femminile, ma un corredo genetico maschile. Il termine intersessualità comprende diverse variazioni fisiche su elementi del corpo sessuati, cromosomi, *marker* genetici, gonadi, ormoni, organi riproduttivi, genitali e aspetto somatico di genere. Vi sono bambine nate con un clitoride molto grande, senza apertura vaginale, oppure bambini con un pene molto piccolo e con organi riproduttivi femminili: situazioni tutte complesse, ma che generalmente non minacciano la salute fisica e che richiedono scelte meditate e nei tempi, invece le bambine e i bambini intersessuali sono sottoposti a pesanti trattamenti medici e a interventi chirurgici intempestivi nell'intento di «normalizzarli», in omaggio al genere sociale. Le persone intersessuali subiscono importanti traumi a causa di ripetuti esami e interventi medici e, come le persone che hanno subito abusi, impiegano più tempo di altri ad avere una vita sessuale soddisfacente per via dell'attenzione morbosa verso la loro identità di genere nell'infanzia, a ostacolo del loro percorso identitario.

L'intersessualità non è una malattia, ma la condizione inconsueta di un organismo causata da alterazioni organiche o funzionali e, sebbene «No body is shameful», fino a poco tempo fa, quella dell'intersessuale era invece una condizione che le famiglie nascondevano e che la sanità tentava di risolvere con operazioni chirurgiche invasive e intempestive a puro scopo estetico. Il problema principale da combattere è lo stigma: il ricorso alla chirurgia correttiva, infatti, è causato dalla convinzione che crescere con un genere-sesso binario sia necessario per poter ben vivere in società. I dati disponibili parlano di una nascita intersex ogni 4500-5000 parti, secondo gli esperti, circa trenta

milioni di bambini nel mondo nascono con tratti intersessuati e, al momento, non esistono dati uniformi sulle persone intersex in Italia. Negli anni novanta, gli adulti intersessuali iniziarono a denunciare come il trattamento medico subito durante l'infanzia fosse stato dannoso: sterilità, dolori, cicatrici, incontinenza, perdita di sensibilità genitale e depressione, perdita del piacere sessuale e ormoni per tutta la vita, conseguenze di anni di medicalizzazione, di procedure «normalizzanti» eseguite per di più senza piena conoscenza degli effetti a lungo termine. Le associazioni di persone intersessuali si battono contro la prassi di sottoporre individui sani appena nati a operazioni chirurgiche e cure ormonali, senza dare tempo per una possibilità agli stessi di esprimersi. Sono noti casi di bambini intersessuali operati a pochi mesi dalla nascita e assegnati al sesso femminile che, una volta raggiunta l'età adulta, hanno mostrato caratteristiche sessuali secondarie e comportamentali maschili, e viceversa, con costi umani, sociali e sanitari altissimi.

In Italia, pensando a un sistema di welfare inclusivo, l'intersessualità resta ancora molto invisibile, mentre si punta al sensazionalismo. Rispetto alla gestione clinica, non esiste uniformità di trattamento e molto è lasciato all'arbitrarietà del medico, che ha la facoltà di orientare i genitori verso gli interventi ritenuti «necessari», anche molto prima della pubertà. Cronache recenti riportano la notizia di una serie di interventi effettuati a Palermo su un bambino di appena due anni e mezzo, sano. L'intervento è stato enfaticamente presentato nella letteratura di cattedra medica, come caso di eccellenza, come «risposta di straordinaria efficienza e qualità» quando, invece, si è trattato di una serie di interventi estremamente invasivi, irreversibili e non necessari per imminenti motivi di salute su un bambino sano, anche se con caratteristiche di sesso non chiaramente riconducibili alle nozioni *standard*.

Questi interventi chirurgici sono ormai stati condannati come forma di tortura e di mutilazione genitale da numerosi organismi internazionali, compresa l'Organizzazione mondiale della sanità, la Fundamental rights agency, il Consiglio d'Europa, l'Onu. L'Italia è stata ammonita dal Committee on the rights of persons with disabilities, proprio per le pratiche di mutilazioni genitali intersex, in violazione dell'articolo 17 «Protezione dell'integrità della persona». Nel 2010 il Comitato nazionale per la bioetica del governo italiano aveva espresso un parere contro le mutilazioni genitali. Il rapporto Lunacek, *EU Roadmap against Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and*

*Gender Identity*⁹, approvato dal Parlamento europeo nel febbraio 2014, ha invitato gli Stati membri a ovviare all'attuale carenza di informazioni, ricerche e normative pertinenti in relazione ai diritti umani delle persone intersessuali; nel maggio 2015, il commissario per i Diritti umani del Consiglio d'Europa, Nils Muiznieks, ha diramato un rapporto sui diritti delle persone con caratteristiche intersex, in cui ha indicato l'urgenza della fine di interventi chirurgici esclusivamente «normalizzanti».

Se da parte delle destre e del mondo integralista cattolico può esserci un intento mistificatorio, in generale c'è anche molta ignoranza sull'argomento. Come già detto, lo stigma sociale subito dalle persone intersex alimenta una percezione di emergenza sociale nelle famiglie e negli operatori, per questo motivo l'intersessualità continua a essere invisibile e ciò, a sua volta, alimenta lo stigma. La via per uscire da questo circolo vizioso è lavorare per un cambiamento culturale, verso una sempre maggiore accettazione delle differenze.

La questione intersessuale si può risolvere informando, facendo crescere colpevolezza, e, in particolar modo, facendo rete, creando condivisione. Nello stesso tempo è necessario incidere sulla legislazione del nostro sistema sanitario, avviare azione di monitoraggio e raccolta dati sui casi di intersessualità in Italia, impegnarsi in una campagna di informazione rivolta alle famiglie, aprire un tavolo con le regioni per valutare l'aggiornamento dei percorsi diagnostici, terapeutici e assistenziali e l'adozione di linee guida specifiche per il trattamento rispettoso dei diritti umani dei minori con variazioni nello sviluppo sessuale. Va valutata la possibilità di riunire le regioni per un confronto sui percorsi diagnostici, terapeutici e assistenziali insieme alle organizzazioni che si occupano di variazioni intersex e di diritti umani delle persone con tratti intersessuali.

In Italia continuano a essere effettuate pratiche già riconosciute a livello scientifico non solo come inutili per la salute ma anche dannose in modo irreversibile. Inoltre l'obbligo di legge di registrare il sesso del nascituro sul certificato di nascita rafforza l'aspettativa sociale che i bambini debbano assolutamente essere inquadrati in una categoria sessuale, influenzando la percezione della «necessità» di un trattamento medico; ai genitori non è offerto alcun sostegno psicologico e

⁹ Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs - Rapporteur: Ulrike Lunacek, *Report on the EU Roadmap against homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity* (2013/2183- Ini), 8 gennaio 2014,

sovente nemmeno alcuna informazione sulle associazioni di interesse esistenti.

Silence, secrecy and shame è l'intreccio di cause ed effetti del vivere in un ambiente in cui la segretezza e il senso di vergogna che ne deriva giocano un ruolo determinante nella crescita e nella formazione di bambine, bambini, adolescenti, ma anche di adulti. Il modello medico-sociale del nascondimento, portato avanti dallo psicologo John Money negli anni cinquanta del secolo scorso¹⁰ e non ancora rivisto, produce ancora oggi isolamento e una sensazione di unicità al mondo nel dover affrontare una situazione di cui non si sa niente e di cui viene detto poco.

5. Gay, lesbiche e trans anziani: memoria, welfare, relazioni

Nell'analisi su diritti e welfare viene spesso dimenticata una categoria specifica, trasversale e molto numerosa: quella di gay, lesbiche e trans oggi anziani, che hanno vissuto il proprio orientamento sessuale, la propria identità di genere e la propria visibilità in maniera molto diversa da quella delle generazioni contemporanee. Gay, lesbiche e trans anziani pongono sfide particolari: la necessità, ad esempio, di servizi di supporto e cura all'anzianità, la possibilità di accesso a case di riposo tutelanti e sicure, non necessariamente dedicate.

Per molti la vecchiaia in solitudine è un grande problema, per una trans senza rete familiare, appare quasi irrisolvibile. La vicenda umana di Lucy, di cui al precedente paragrafo, è solo un esempio a dimostrazione del fatto che le politiche di welfare devono ancora oggi realizzare che per esempio non ci sono soltanto i maschi e le femmine e che il dualismo di genere non è più e non è mai stato una certezza.

Nei servizi per la terza età, il persistere di pregiudizi e stereotipi nelle pratiche degli operatori e delle istituzioni serve da meccanismo discriminante verso gay, lesbiche e trans anziani e ostacola reali processi di inclusione, allo stesso tempo, se sono in coppia, alle persone omosessuali è più difficile trovare ospitalità in case di riposo rispetto alle coppie anziane di sesso diverso.

In Argentina fu realizzato, già nel 2009, uno dei primi progetti di casa

¹⁰ Borghi L., *Intersessualità, invisibilità e pregiudizio*, Intervista a Michela Balocchi e Nicole Braidà, «Intersexioni», 15 giugno 2017, disponibile all'indirizzo internet: www.intersexioni.it/intersessualita-invisibilita-e-pregiudizio/.

di riposo per gay, lesbiche e trans, tentando un esempio di buone prassi. A Los Angeles dal 2014 il Balleo Senior Lgbt Center offre per molti gay, lesbiche e trans anziani un'occasione di fare qualcosa che molti non avevano mai fatto il ballo di fine anno. Per molti di loro, è stata la prima opportunità di partecipare ad un ballo e di ballare con chi desideravano, in un'atmosfera di accoglienza e apertura. Un'occasione importante per persone che, per la maggior parte della loro vita, avevano vissuto in maniera dolorosamente clandestina.

Anche nel nostro paese sono nate esperienze interessanti. Nel 2013 a Torino è stato costituito lo «Sportello Terza Età» dell'Associazione Lambda: la prima a promuovere servizi per l'inclusione e il sostegno di gay, lesbiche e trans anziani, in accordo con il Comune di Torino e con il Centro servizi per il volontariato Idea Solidale. L'associazione Lambda è stata fondata da un gruppo di persone anziane che nel corso della loro vita avevano fatto parte del movimento per i diritti di gay, lesbiche e trans e parte dalla consapevolezza che la vecchiaia merita un'attenzione specifica, dato che espone le persone a rischi di maggior vulnerabilità sociale di cui è necessario farsi carico. Rispetto ad altri, gay, lesbiche e trans rischiano di essere esposti a maggiore solitudine, isolamento e fragilità sociale, maggiori difficoltà, discriminazioni e vulnerabilità.

A livello mondiale vi sono due tipologie principali di esperienze: la prima è composta da associazioni di persone anziane gay, lesbiche e trans che si assumono come punto di incontro, scambio e advocacy per i diritti di gay, lesbiche e trans nella terza età. Di questo tipo sono i Gruppi Senior Lgbt Arcigay di Modena, Bologna e Rimini, il progetto «Angelo Azzurro» del Circolo Mario Mieli di Roma. Più interessante una seconda tipologia di esperienze è quella formata sia da persone gay, lesbiche e trans anziane che da persone giovani o adulte.

Oltre all'associazionismo, all'estero da alcuni anni si sono sviluppati dei progetti che hanno a che fare con l'assistenza residenziale, anche in questo caso di due nature. In alcuni paesi, per esempio l'Inghilterra, la Germania e la Svizzera, si sono sviluppate o si stanno progettando delle vere e proprie case di riposo per gay, lesbiche e trans con tutte le caratteristiche di assistenza sociale e sanitaria. Più interessanti sono le esperienze di housing sociale sviluppate non tanto sulla questione della terza età o del bisogno di cura in senso stretto, ma sulla condivisione di spazi e di sostegno o tra persone che vivono la medesima condizione relazionale, per esempio single o tra generazioni diverse.

Dello stesso tipo è un progetto sviluppato a Madrid dalla Fundaciòn

RPS

Maria Gigliola Toniollo

26 Dicembre che, nello spirito del co-housing e delle nuove soluzioni abitative, sta avviando una struttura dedicata alla convivenza di gay, lesbiche e trans con diversi bisogni e background: lesbiche e gay anziani, ma anche persone transgender con difficoltà abitative, persone straniere o Hiv positive. Altro esempio è quello della Fundació Enllaç di Barcellona. Merita di essere segnalato anche il progetto della storica associazione Coc Netherlands, che ha affrontato la questione da un ulteriore punto di vista: anziché promuovere la creazione di strutture di assistenza e cura *ad hoc*, l'associazione ha sviluppato un meccanismo di valutazione e di sensibilizzazione del grado di inclusività e accoglienza nei confronti di gay lesbiche e trans delle strutture già esistenti e promosso, in accordo con le istituzioni locali, una sorta di «certificazione» per identificare le strutture più adatte per persone di terza età gay, lesbiche e trans.

Oltre a progetti e associazioni, è interessante nominare le linee guida promosse da International lesbian gay association in accordo con Age, rete europea delle associazioni di volontariato per la terza età che identificano una *road map* per promuovere i diritti di gay, lesbiche e trans anziani e offrono delle raccomandazioni su come implementare i servizi esistenti.

6. *Welfare aziendale e diversity management*

Da almeno tre decenni si discute di welfare aziendale e di *diversity management*, cioè di quell'insieme di pratiche e di politiche volte a valorizzare la diversità –di genere, di orientamento sessuale, di origini etniche, di cultura, di abilità fisiche, ecc. – all'interno di un ambiente di lavoro, sostenendo differenti stili di vita e rispondendo alle loro diverse esigenze.

Oltre a essere importanti da un punto di vista etico, l'integrazione e il rispetto delle diversità costituiscono punti di forza anche a livello di *employer branding*, in quanto migliorano l'immagine dell'azienda all'esterno, e di business, dato che in un ambiente in cui tutti si sentono a proprio agio e possono esprimere a pieno se stessi con la propria diversità le persone sono sottoposte a minore stress e lavorano meglio. Non solo, l'inclusione delle diversity contribuisce all'innovazione e al cambiamento, perché dà modo di sfruttare punti di vista differenti. Variiegato anche il settore del welfare aziendale, dove si passa da contratti di notevole apertura come Ikea, Telecom, Intesa San Paolo che,

già prima della entrata in vigore della legge sulle unioni civili, riconoscevano il congedo matrimoniale a tutte le coppie, a prescindere dal sesso e dallo *status* legale, ad altri che non riconoscono neppure, nel proprio sistema sanitario aziendale, cure di maternità, esami medici, cure ospedaliere, alle compagne dei propri dipendenti, se non sono sposati. Queste discriminazioni si configurano anche come vere e proprie discriminazioni reddituali, poiché incidono pesantemente su *fringe benefits* economicamente non irrilevanti.

In conclusione la necessità di politiche di *welfare* specifiche per gay, lesbiche, intersex e trans è strettamente connessa al grado di civiltà di un paese. Nell'immediato, in attesa di provvedimenti di carattere generale, è necessario iniziare con l'avere servizi, consultori familiari, assistenza sociale in cui operi personale competente, professionale e informato. C'è spazio per l'iniziativa e la responsabilità della scuola e degli insegnanti, dei dirigenti dei servizi, degli enti locali, in quanto garanti della qualità dei servizi sui territori di loro competenza.

RPS

Maria Giugliola Toniollo

ATTUALITÀ
La via italiana dell'alternanza scuola-lavoro

Diventare «duali»? Struttura e riforme dei sistemi Vet in Italia e Germania

Ruggero Cefalo

RPS

L'articolo analizza la configurazione istituzionale dei sistemi di istruzione e formazione professionale (Vocational education and training - Vet) e di apprendistato in Italia e in Germania. Per quanto riguarda il caso italiano l'attenzione si concentra sulle recenti riforme che hanno cercato di costituire, attraverso l'alternanza scuola-lavoro e l'apprendistato, un «sistema duale» efficace

nel combinare istruzione e lavoro. In seguito, l'articolo descrive le caratteristiche della formazione professionale e del sistema duale di apprendistato in Germania. I due paesi, e le relative forme di educazione «duale», sono posti a confronto, sottolineando le differenze nelle strutture istituzionali e nei conseguenti sviluppi di policy, al fine di chiarirne le diverse logiche sottostanti.

1. Introduzione

La crisi economica ha colpito duramente i giovani in molti mercati del lavoro europei. La difficoltà di questa fascia della popolazione nel trovare un'occupazione ha fatto aumentare l'attenzione nei confronti delle istituzioni e delle politiche duali in grado di favorire una combinazione tra apprendimento scolastico e in azienda (Commissione europea, 2014). Nel caso italiano le recenti esperienze di riforma mirano alla costituzione di una «via italiana al sistema duale» (Bobba, 2016), identificando spesso la Germania come principale modello cui ispirarsi. Il *Jobs Act*, e in particolare il decreto legislativo 81/2015 che riforma il contratto di apprendistato, e la Buona Scuola (legge 107/2015) vanno ricondotti all'impegno dell'Italia all'interno della European Alliance for Apprenticeships per promuovere un apprendimento maggiormente *work-based* nei cicli educativi secondario superiore e terziario, al fine di ridurre la disoccupazione giovanile e facilitare la transizione alla vita attiva, riducendo così il gap con le migliori esperienze europee.

Il contributo si interroga sul ruolo delle recenti riforme attuate in Italia per combinare istruzione e lavoro al fine di ridurre lo svantaggio

dei giovani nel mercato del lavoro. Si propone quindi un confronto tra i sistemi di formazione professionale (o *Vocational education and training*, Vet) di Italia e Germania, sottolineando le profonde differenze nelle strutture istituzionali e nelle logiche di policy (Raffe, 2008) delle forme di educazione «duale» caratterizzanti i due paesi.

2. Segmentazione e debolezza della formazione professionale in Italia

Il sistema di transizione scuola-lavoro italiano è tradizionalmente contraddistinto da deboli collegamenti tra filiere produttive e formative (Pastore, 2012; Gentili, 2013). Nell'istruzione secondaria questo si manifesta attraverso un dualismo poco bilanciato tra la filiera generalista e orientata alla prosecuzione degli studi universitari e la filiera della formazione professionale. Il secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione (scuola secondaria superiore) comprende il percorso generalista (licei) e quello dell'istruzione professionale (istituti tecnici o professionali), entrambi a responsabilità statale, oppure il percorso dell'istruzione e formazione professionale a responsabilità regionale (IeFp). Guardando ai rapporti tra le filiere del sistema secondario si nota uno schiacciamento verso l'educazione generalista e liceale. L'istruzione professionale è infatti interessata da un processo di liceizzazione che tende a replicare in modo crescente contenuti e modalità di insegnamento del percorso liceale (Trivellato e Triventi, 2015). Ne risulta un sistema Vet sbilanciato verso il filone dell'educazione generalista che non appare ancora pienamente sviluppato rispetto alle proprie potenzialità di anello strategico di raccordo tra istruzione e lavoro. Questo è ricollegabile a tre principali motivazioni.

Il primo motivo rimanda alla configurazione istituzionale del sistema, segmentato lungo le dimensioni della responsabilità istituzionale e della frammentazione territoriale (Ballarino, 2013, 2015). La riforma costituzionale del 2001 ha infatti modificato il ruolo delle istituzioni locali nel campo dell'educazione, assegnando alle Regioni la responsabilità esclusiva per la formazione professionale. Ciò non ha tuttavia condotto al trasferimento della formazione professionale dallo Stato alle Regioni, ma all'istituzione di una filiera di formazione professionale regionale definita nelle sue linee essenziali dal Ministero ma gestita dalle istituzioni regionali, in parte parallela rispetto a quella nazionale.

In secondo luogo, la mancanza di adeguate e stabili fonti di finanzia-

mento (vista la volatilità dei finanziamenti regionali, vincolati a bandi e quindi spesso irregolari nel tempo) e il debole coordinamento tra Regioni nella regolazione della materia hanno generato un'ampia variabilità tra territori. Questo è dimostrato, ad esempio, dalla diffusione diseguale delle istituzioni formative riconosciute dalle Regioni (Isfol, 2015), che finisce per riprodurre le linee di segmentazione territoriale che caratterizzano il nostro paese.

La terza ragione alla base del limitato sviluppo del sistema Vet italiano sta nella separazione di lungo periodo tra scuole e aziende, come risultato di una radicata percezione culturale di distanza tra studio e lavoro, tra attività intellettuale e manuale, che rappresenta un tratto caratterizzante del sistema educativo italiano (Ballarino e Checchi, 2013; Pattarin, 2013).

Il recente intervento di riforma della Buona Scuola così come il *Jobs Act* hanno posto al centro dell'attenzione la questione della separazione tra educazione e lavoro, nonché la debolezza del sistema di formazione professionale nel fungere da principale punto di raccordo tra tali ambiti. Questo obiettivo è stato perseguito principalmente attraverso la modifica di due strumenti di policy: l'apprendistato e l'alternanza scuola-lavoro.

3. La via italiana al sistema duale: apprendistato e alternanza scuola-lavoro ai tempi del Jobs Act

Pur essendo un contratto a causa mista che coniuga formazione e lavoro, l'apprendistato nel nostro paese occupa una posizione ibrida solo in parte inscrivibile nel sistema di istruzione e formazione tecnica e professionale iniziale. Lo strumento è articolato in tre livelli, che si differenziano per l'integrazione tra la componente formativa e lavorativa (figura 1). L'apprendistato di secondo livello conduce a una qualifica contrattuale professionale definita dalla contrattazione collettiva, e si organizza principalmente intorno ad attività formative sul posto di lavoro, con ulteriori moduli formativi esterni all'azienda forniti dalle Regioni. Non comporta il raggiungimento di un titolo di studio, non è integrato nel campo dell'istruzione e della formazione professionale iniziale, ma ha caratteristiche più vicine alle origini dell'apprendistato italiano nell'ambito della piccola impresa artigiana (Anastasia, 2013). Gli apprendistati «scolastici» o formativi, di primo e di terzo livello, sono invece mirati al conseguimento di un titolo di studio di livello

secondario superiore o terziario e di una qualifica professionale, per mezzo di una strutturata alternanza scuola-lavoro che prevede un ampio monte ore di formazione in azienda.

Dall'introduzione della struttura tripartita con la Legge Biagi del 2003 le due forme di apprendistato scolastico hanno conosciuto una diffusione marginale, spesso legata a sperimentazioni e a buone pratiche locali che stentano a istituzionalizzarsi, anche a causa della concorrenza con l'apprendistato professionalizzante che, a parità di esenzioni contributive e di vantaggi fiscali, ha rappresentato a lungo uno strumento più flessibile per le imprese.

Negli ultimi anni l'apprendistato italiano è stato posto al centro dell'attenzione di numerosi provvedimenti legislativi e caricato di importanti aspettative riguardanti la gestione delle transizioni scuola-lavoro e la preparazione dei giovani per lo svolgimento di lavori qualificati (Tiraboschi, 2015). Nell'ambito dei provvedimenti di attuazione del *Jobs Act* il decreto 15 giugno 2015 n. 81 ha modificato gli equilibri reciproci tra le tre tipologie (Proietti, 2016), agendo sulla leva della convenienza economica (riduzione del salario degli apprendisti e ulteriori sgravi contributivi per le imprese) per aumentare la diffusione degli apprendistati scolastici. L'obiettivo è la costituzione di un sistema duale integrato di formazione e lavoro, incentivando il ricorso agli apprendistati scolastici di primo e di terzo livello (Biancolini e Simoncini, 2016).

Con riferimento ai recenti dati dei rapporti di monitoraggio Isfol (2017), l'impatto dello strumento sulle transizioni verso l'occupazione dei giovani appare ancora limitato. Lo stock medio dei lavoratori occupati in apprendistato risulta in contrazione, seguendo un trend che ha avuto inizio nel 2009: il numero medio di contratti è sceso da 650 mila a poco più di 380 mila nel 2016. Nonostante le differenziazioni regionali, questo trend accomuna sia le regioni del Centro-Nord, dove l'apprendistato è maggiormente diffuso, sia le regioni del Sud. Il peso dell'apprendistato sul totale dei rapporti di lavoro avviati continua a essere piuttosto basso (intorno al 2-3%) e la formazione pubblica regionale copre appena il 32,6% degli apprendisti occupati. Guardando al tipo di contratto, il sistema tripartito soffre di un forte squilibrio, laddove l'apprendistato professionalizzante copre oltre il 96% dei contratti di apprendistato, mentre nel restante 4% confluiscono le due tipologie di apprendistato formativo. Nel 2016 l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale contava uno stock medio di 10.682

iscritti¹. L'apprendistato di alta formazione e ricerca, sempre nel 2016, ha fatto invece registrare uno stock medio di 1.045 iscritti. Basso anche il numero di apprendisti minorenni: nel 2016 i minori di età in apprendistato erano 2.405, per un'incidenza sul totale degli apprendisti pari allo 0,6%, leggermente in crescita per via della sperimentazione dell'alternanza scuola-lavoro nell'ambito dell'IeFp (di cui in seguito) (Isfol, 2017).

Le caratteristiche attuali del sistema di apprendistato italiano sono, ancora, sostanzialmente riferibili all'apprendistato professionalizzante di secondo livello. Tale tipologia contrattuale si connota per una dimensione marcatamente aziendalistica (Di Monaco e Pilutti, 2012), per l'assenza di una compiuta integrazione con il sistema educativo e per una tendenza all'indebolimento della componente formativa (Kazepov e Ranci, 2016), come dimostrato dal progressivo taglio delle ore di formazione e dal basso tasso di partecipanti ai corsi di formazione regionale (Isfol, 2017). L'apprendistato italiano risulta quindi uno strumento svuotato delle sue principali potenzialità in termini di raccordo scuola-lavoro e di promozione di un'occupazione di qualità. La causa mista che ne costituisce l'essenza è schiacciata verso il versante dell'abbattimento del costo del lavoro per l'impresa. Per quanto riguarda il versante formativo si registra da un lato la progressiva marginalizzazione della formazione esterna all'impresa e, dall'altro, l'assenza di standard di qualificazione dell'esperienza formativa in azienda (Fumagalli, 2017). Anche i più recenti strumenti di promozione attraverso incentivi economici introdotti dal *Jobs Act* pongono molti dubbi di efficacia rispetto, ad esempio, alla concorrenza di tirocini gratuiti per le imprese resi disponibili dalle nuove norme sull'alternanza, in un contesto in cui sembra mancare una rilevante componente per il successo dell'apprendistato, ovvero una percezione culturale positiva che valorizzi tale strumento (Commissione europea, 2013). In questo senso il gap culturale dell'apprendistato all'italiana (Cefalo, 2015) rimanda alla ristretta concezione dell'apprendistato come contratto scarsamente appetibile, diretto per lo più a chi ha avuto forti difficoltà nel percorso scolastico, e riguardante soprattutto occupazioni a basso livello di competenze. L'idea diffusa nel mondo delle imprese e in generale nella nostra società è infatti ancora quella di un

¹ Di cui circa 3.000 solo nella provincia di Bolzano, che ha sviluppato una propria struttura in larga autonomia ispirata all'organizzazione del sistema duale tedesco e austriaco.

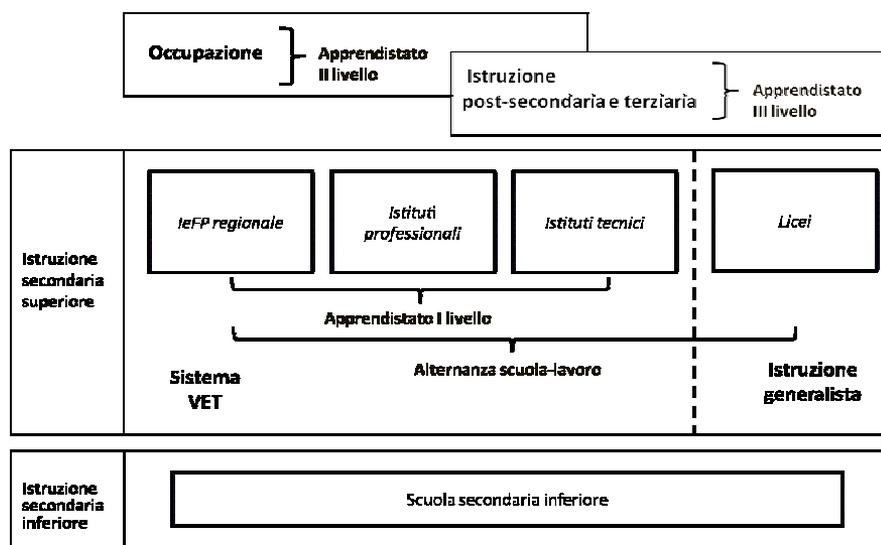
apprendistato «informale», in cui i contenuti del mestiere possono essere appresi semplicemente tramite l'affiancamento e l'osservazione del collega con più esperienza.

Uno dei principali interventi riformatori della Buona Scuola è costituito dall'istituzione dell'alternanza scuola-lavoro come esperienza obbligatoria per gli studenti che hanno intrapreso un percorso di istruzione di secondo livello superiore. Il provvedimento implica dunque l'estensione e la promozione dell'alternanza scuola-lavoro già introdotta nel 2008², prevedendo l'acquisizione di competenze tramite tirocini curriculari (stage), osservazione o simulazione di ambienti lavorativi o contratti di apprendistato (Arlotti, Barberis e Pavolini, 2015). Il provvedimento mira a rendere l'esperienza duale (apprendimento a scuola e sul luogo di lavoro) un carattere distintivo e diffuso del sistema italiano di transizione scuola-lavoro. L'alternanza è obbligatoria a partire dal terzo anno delle scuole secondarie sia nei licei (duecento ore l'anno) sia negli istituti tecnici e professionali (quattrocento ore l'anno). I tirocini, principale ma non unico strumento per la realizzazione dell'alternanza, possono essere anche attivati all'interno di istituzioni pubbliche o private (musei e biblioteche, ad esempio) o in aziende simulate all'interno di scuole o di istituzioni educative. Oltre a regolare i percorsi formativi in alternanza (diritti e doveri di studenti e attori coinvolti, procedure da rispettare per l'intrapresa dei percorsi), lo Stato interviene attivamente fornendo risorse aggiuntive alle scuole per coprire i costi di tirocini e tutoraggi. L'alternanza diventerebbe così, nelle intenzioni, una componente strutturale del percorso formativo, che si articola in una componente di apprendimento tradizionale in aula e in una componente di apprendimento sul luogo di lavoro (le esperienze di alternanza faranno parte del curriculum dello studente). La frammentazione del sistema Vet in termini di competenze tra Stato e Regioni ha reso necessario un ulteriore passaggio per l'estensione della riforma all'IeFp. Sono stati firmati accordi con le singole Regioni per dar vita a un progetto sperimentale di due anni nell'IeFp regionale, affinché gli studenti attivi in questi corsi possano conseguire una qualifica o un diploma professionale regionale anche attraverso la metodologia dell'alternanza (Cefalo e Vesan, 2015). Da notare come nell'ambito dell'IeFp regionale in alternanza si siano avviati 1.419 contratti in apprendistato formativo di I livello (Isfol, 2017).

² Nel 2012 tale progetto aveva coinvolto il 45,6% delle scuole secondarie di secondo grado e un totale pari all'8,7% della popolazione studentesca (Isfol, 2015).

L'alternanza è considerata una metodologia didattica che si compone di una combinazione di apprendimento in aula e sul posto di lavoro (Miur, 2015). L'esperienza pratica nelle imprese non è tuttavia accunabile a un rapporto di lavoro, in quanto costituisce un'integrazione dell'attività formativa principale, che resta quella scolastica. La scuola rappresenta infatti il principale attore coinvolto nella gestione della misura di policy, dal momento che detiene la responsabilità per la gestione e per l'organizzazione dell'attività in alternanza (Balsamo, 2015). L'apprendistato è invece un contratto di lavoro a tempo indeterminato a causa mista, finalizzato cioè al contempo alla formazione e all'occupazione del lavoratore. Le obbligazioni reciproche tra gli attori coinvolti sono regolate da leggi nazionali e regionali, e dalla contrattazione collettiva per alcune questioni specifiche. Esso implica dunque un passaggio di status dell'individuo (da studente a lavoratore) e può essere uno strumento attraverso cui si realizza la metodologia dell'alternanza, così come la prosecuzione di tali percorsi.

Figura 1 - Rappresentazione dell'istruzione e formazione professionale e del sistema di apprendistato in Italia



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su Indire, 2014; Isfol, 2017.

I primi contributi di analisi e valutazione sull'implementazione degli schemi di alternanza ne segnalano luci e ombre, puntando l'attenzione sul gravame organizzativo che pesa sulle spalle degli istituti scolastici, così come sul processo di definizione degli obblighi in capo alle imprese ospitanti. Occorrerà comunque del tempo per comprendere se il grande esperimento sull'alternanza (Giannelli e Sergi, 2018) si tradurrà in una stabile configurazione istituzionale, e se l'implementazione delle politiche promosse avrà un effettivo impatto sulle transizioni dall'educazione all'occupazione dei giovani.

4. La formazione professionale in Germania: non soltanto apprendistato

Nel dibattito internazionale l'apprendistato duale e il sistema Vet tedesco sono spesso erroneamente accomunati (Protsch e Solga, 2015). La configurazione istituzionale della formazione professionale in Germania è invece costituita da tre differenti percorsi (Figura 2; Solga e al., 2014; Lohmar e Eckhardt, 2013).

Il sistema duale (*betriebliche* o *duale Ausbildung*) costituisce il cuore pulsante del sistema Vet e di transizione scuola-lavoro tedesco, dal momento che rappresenta il principale percorso di ingresso nel mercato del lavoro per le giovani generazioni. L'apprendistato offre infatti ai giovani un titolo di studio insieme con l'opportunità di imparare una professione e di essere socializzati al mondo del lavoro. La formazione professionale in apprendistato fornisce qualifiche riconosciute dalle imprese su tutto il territorio nazionale e collocate a un livello intermedio in termini di status tra le attività che richiedono un basso o un medio-basso livello di competenze per cui non è necessaria una qualifica professionale e l'istruzione universitaria (Bosch, 2010; Piopiunik e Ryan, 2011). Nel 2016 in Germania sono stati firmati 520.300 nuovi contratti di apprendistato, e sono in totale 1.337.000 i giovani coinvolti nel sistema duale (Bibb, 2017).

Formalmente, qualsiasi individuo che abbia ottemperato all'obbligo di istruzione full-time può avere accesso alla formazione professionale duale, così definita perché ha appunto luogo in due differenti luoghi di apprendimento: l'azienda e la scuola professionale part-time. L'azienda fa selezione tra gli aspiranti apprendisti, sigla con questi un contratto di lavoro e si impegna a formarli secondo le direttive e le regolazioni emanate dall'Istituto federale per la formazione professio-

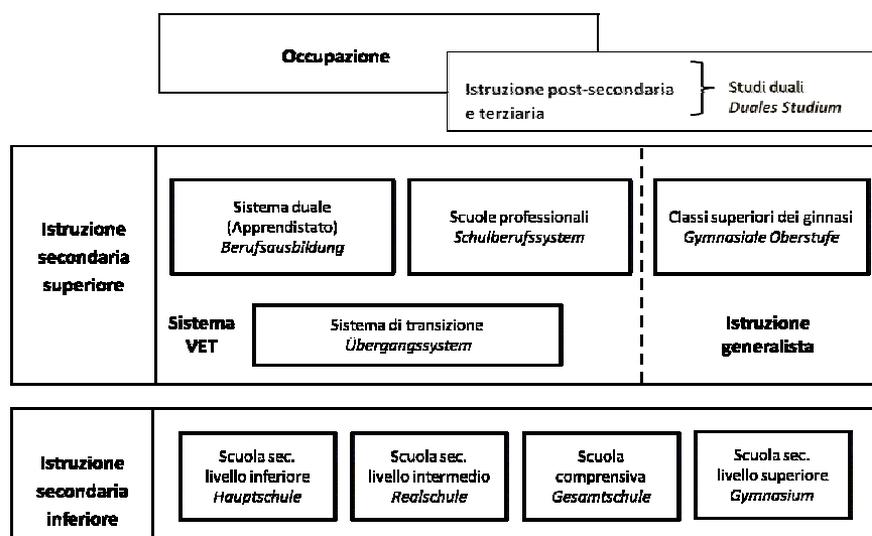
nale, che stabiliscono standard diffusi in tutto il paese (Bibb, 2015) garantendo il riconoscimento delle qualifiche ottenute anche al di fuori dell'azienda formatrice. La qualità della formazione è inoltre garantita dalle Camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato, istituzioni para-pubbliche intermedie cui spetta anche la gestione degli esami degli apprendisti. Le qualifiche in apprendistato attestano l'esito positivo di un percorso di formazione e competenze relative a una specifica occupazione riconosciuta a livello federale (326 nel 2016, Bibb, 2017). I programmi durano dai 2 ai 3,5 anni, durante i quali i giovani apprendisti alternano formazione e lavoro in azienda con formazione in aula (in genere per uno, due giorni a settimana), ricevendo una retribuzione che va dal 25 al 33% di quella di un operaio qualificato (Treille, 2015). Il tasso di assunzione degli apprendisti da parte della stessa impresa in cui hanno svolto la formazione supera il 60%, e cresce con l'aumentare della dimensione dell'impresa (le imprese con più di cinquecento dipendenti arrivano all'80% di assunzioni; Bibb, 2015). I percorsi duali costituiscono dunque un ponte efficace tra sistema educativo e mercato del lavoro: recenti stime hanno attestato che oltre il 50% degli occupati tra i venticinque e i quaranta anni in Germania possiede una qualifica professionale conseguita all'interno del sistema duale (Bibb, 2017).

Il sistema è essenzialmente *market-driven*, poiché il suo funzionamento dipende in ultima analisi dalla volontà delle aziende di fornire formazione e accogliere apprendisti (Bosch, 2010), coprendo i costi per la loro formazione (costituiti soprattutto dai salari degli apprendisti e dei necessari tutor aziendali). Il governo federale stabilisce e garantisce un framework normativo di riferimento, interviene con il sostegno all'attività formativa delle piccole imprese (ad esempio supportando centri di formazione esterni) e attenua gli effetti delle decisioni delle aziende attraverso l'istituzione di una rete di politiche pubbliche per rendere sostenibile la delega di elementi formativi ad attori economici (Busemeyer e Trampusch, 2012). La seconda filiera del sistema Vet tedesco è rappresentata dalle scuole professionali full-time (*schulische Ausbildung*) in settori quali sanità, servizi per l'infanzia e servizi sociali, media, e per occupazioni che richiedono qualifiche intermedie differenti da quelle riconosciute come necessitanti formazione duale. Nel 2015 in questi corsi erano iscritti circa 400 mila studenti. L'ammissione richiede generalmente un certificato di scuola secondaria inferiore intermedia. I corsi che portano al conseguimento di una qualifica professionale durano dai due ai tre anni e la scuola rappresenta il principale luogo di apprendimento,

sebbene siano molto diffuse esperienze di tirocinio curricolare in azienda (*Praktika*). Gli esami e i curricula sono gestiti dalle autorità educative dei singoli Stati federali (Länder) (Lohmar e Eckhardt, 2013). Come nel sistema duale, le qualifiche rilasciate sono riconosciute in tutta la Germania e riguardano specifiche professioni. Tuttavia la competenza dei Länder implica un'assenza di standard condivisi a livello federale, con conseguente differenziazione dei curricula, delle modalità di insegnamento e, ad esempio, della gestione dei tirocini.

Oltre ai due percorsi che conducono a qualifiche professionali, il sistema Vet tedesco è costituito da un terzo settore, il sistema di transizione (*Übergangssystem*), che comprende un ampio spettro di misure eterogenee di carattere *prevocational*, ovvero preparatorie a un corso professionalizzante in apprendistato (Eichhorst e al., 2015). L'area di transizione è costituita principalmente da individui che non sono riusciti a trovare un posto da apprendisti. Questi programmi durano in media un anno, con rilevanti variazioni anche tra i Länder, possono essere basati sull'apprendimento in aula o includere esperienze sul posto di lavoro riprendendo in parte l'organizzazione del sistema duale (Bosch, 2013).

Figura 2 - Rappresentazione del sistema di istruzione e formazione professionale in Germania



Fonte: da elaborazione a cura dell'autore su Lohmar e Eckhardt, 2013; Bosch, 2010; Bmbf, 2017.

A differenza dell'apprendistato e dei corsi professionali a tempo pieno, tali programmi non conducono a qualifiche educative e a credenziali occupazionali e si situano a metà strada tra la formazione professionale iniziale e le politiche attive del lavoro. Nel 2016 circa 300 mila individui sono entrati nella fase di transizione, in deciso aumento rispetto agli anni precedenti soprattutto per via dell'ampio afflusso di rifugiati (Bibb, 2017).

5. *Evoluzione e criticità del sistema duale tedesco*

Nella letteratura sul modello occupazionale tedesco e sulla *collective skill formation* il sistema duale Vet è considerato il nucleo strategico della competitività dell'industria manifatturiera della Germania. Un *high-skill equilibrium* risultato dell'instaurarsi di complementarità tra una classe imprenditoriale che agisce con l'obiettivo di ottenere maggiori ritorni economici sul lungo periodo; la specializzazione delle aziende tedesche in una produzione diversificata e di alta qualità; una formazione che in buona parte avviene sul luogo di lavoro, in azienda; una codeterminazione a livello aziendale data dalle cooperazione tra sindacati e datori di lavoro; un modello corporativo che prevede il coinvolgimento di parti sociali e di corpi intermedi come le Camere per la gestione del sistema (Hall e Soskice, 2001; Weiss, 2014). Gli alti numeri di ingresso nel sistema duale hanno trainato una rapida espansione dell'istruzione secondaria in Germania. Allo stesso tempo i tassi di crescita dell'istruzione universitaria sono stati a lungo modesti in termini comparati.

Oltre alla sua rilevanza nella transizione scuola-lavoro tedesca, il sistema duale è anche un elemento che tende a emergere ripetutamente nei confronti internazionali con la Germania in materia di politiche educative e occupazionali giovanili, intensificatisi dopo l'importante performance economico-occupazionale del paese tedesco negli anni successivi alla crisi del 2007-2008 (Dustmann e al., 2014). Il sistema duale di apprendistato è il risultato di un progressivo stratificarsi di regolamentazioni, consuetudini e istituzioni che hanno origine nelle gilde artigiane medievali e nelle tradizionali attività di formazione di giovani apprendisti all'interno delle botteghe, che si sono poi evolute nell'attuale struttura di cooperazione sociale tra lavoro e capitale (Busemeyer e Trampusch, 2012). Negli ultimi venti anni, tuttavia, l'azione di processi di lungo termine riguardanti la struttura dell'economia e le

caratteristiche della competizione internazionale in ambito manifatturiero hanno condotto a una progressiva erosione delle istituzioni duali (Busemeyer e Trampusch, 2013). Come conseguenza le imprese tedesche sono diventate più sensibili al problema dei costi nel breve periodo e meno disposte a investire nella formazione di apprendisti (Culpepper, 2003; Neubaumer e Bellmann, 1999). Si nota inoltre la tendenza ad assumere una quota crescente di apprendisti, dopo il periodo formativo, con contratti a termine, spesso sulla base di accordi stipulati con i sindacati a livello aziendale (Eichhorst e Tobsch, 2014). Infine, la copertura delle associazioni datoriali risulta in continua diminuzione, con effetti negativi sulla capacità di coordinamento del sistema. Da tutto ciò è derivata una forte contrazione del numero di posti resi disponibili dalle aziende per gli apprendisti. Un altro fattore alla base dello schiacciamento (*squeezing*) dell'apprendistato in Germania è costituito dall'aumento di attrattività dei percorsi di istruzione superiore (Knuth, 2015). Nel 2013, per la prima volta nella storia della Repubblica Federale Tedesca, il numero di nuovi ingressi nel sistema di istruzione superiore ha superato il numero di nuovi ingressi nel sistema duale (Bmbf, 2014).

Il sistema di apprendistato tedesco è stato anche criticato in quanto polo di attrazione soprattutto per giovani provenienti da classi medio-basse (Powell e Solga, 2011). Inoltre, guardando alla posizione occupata nella configurazione del più ampio sistema di istruzione tedesco, la Germania si caratterizza per la ricerca di un equilibrio in parte inedito rispetto al passato, che porta con sé dinamiche di esclusione nelle transizioni scuola-lavoro che andrebbero maggiormente considerate all'interno del dibattito sull'espportazione o sulla creazione di sistemi duali. Il sistema scolastico tedesco comporta infatti una precoce divisione (*early tracking*) degli individui in percorsi tendenzialmente distinti (Krause e Schüller, 2014). A differenza di quanto accadeva tradizionalmente, le aziende tendono oggi, in un contesto di accresciuta competitività economica e di riduzione dei posti disponibili, a selezionare individui dai percorsi intermedi o superiori (*Realschule* o *Gymnasium*). Gli individui che frequentano i percorsi considerati inferiori (*Hauptschule*) faticano quindi a trovare un posto di apprendistato (dal momento che il sistema dipende dalle scelte autonome delle aziende). Si crea allora un crescente bacino di individui *low-skilled* che incontrano difficoltà nell'accedere al sistema duale e di conseguenza, in un mercato a forte carattere occupazionale (importanza di qualifiche formali ottenute nel sistema educativo), a trovare un impiego. Le opportunità

di questi individui si restringono a un'occupazione marginale spesso precaria, o all'opzione di un corso *prevocational* nel sistema di transizione, in attesa di ritentare poi l'accesso a un apprendistato.

Il punto, come ricordato da Busemeyer e Trampusch (2013), sembra essere quello di analizzare il sistema duale come un'istituzione che per sopravvivere deve continuare ad adattarsi ai mutamenti in corso e la cui riconfigurazione deriva dalle forze e dalle capacità dei maggiori attori coinvolti. Questo rende complesso il trasferimento di tale modello in un altro contesto, in quanto esso non costituisce un elemento fisso e cristallizzato ed è inoltre radicato in una configurazione di attori, istituzioni e politiche tipica della Germania.

6. Conclusioni: le differenti logiche della formazione professionale in Italia e in Germania

La particolare conformazione del sistema Vet in Germania si fonda sulla differenziazione tra apprendistato e scuole professionali full-time. Anche se in una continua condizione di pressione e adattamento, il sistema duale costituisce la componente principale della formazione professionale di base ed è fortemente strutturato e radicato nel tessuto socio-economico tedesco. L'apprendistato costituisce una via professionalizzante autonoma per ottenere qualifiche professionali di livello intermedio riconosciute in tutto il territorio nazionale. Il ruolo centrale attribuito alla formazione in azienda, secondo criteri standardizzati e codificati a livello federale, contribuisce a colmare il deficit di esperienza lavorativa dei più giovani e conduce a certificati valutati positivamente in un mercato del lavoro occupazionale (Bosch, 2010). La logica sottostante all'apprendistato duale va oltre la combinazione di differenti luoghi di apprendimento. Gli apprendisti assumono infatti un doppio status, in quanto sono al contempo studenti e impiegati: firmano un contratto e percepiscono un salario, inoltre come lavoratori possono essere rappresentati dai sindacati. La struttura corporativa del sistema duale tedesco deriva poi dalla delega di responsabilità del contenuto e del controllo della formazione professionale alle parti sociali e alle istituzioni autonome delle Camere di commercio e dell'industria e delle Camere dell'artigianato. Questa tradizione continuativa di lungo periodo di cooperazione tra attori è meno significativa in Italia, dove i principali attori della formazione professionale, oltre allo Stato e alle Regioni, sono innanzitutto le scuole e in secondo

luogo le aziende. Anche per l'apprendistato il ruolo delle parti sociali e delle Camere di commercio nella governance del sistema è limitato.

In Italia lo squilibrio tra educazione generalistica e formazione professionale, la lunga separazione tra momento educativo e momento lavorativo e i deboli legami tra scuole e imprese hanno rappresentato il background delle recenti riforme. Come abbiamo visto, la difficile costituzione di un sistema integrato di formazione professionale, tale da includere ampie porzioni di esperienza pratica in azienda, ha trovato le sue principali espressioni nella riforma dell'apprendistato e nell'introduzione di schemi obbligatori di alternanza scuola-lavoro che combinano formazione in aula e sul posto di lavoro. Per quanto riguarda l'apprendistato, in Italia tale strumento non rappresenta un'autonoma filiera della formazione professionale (Miur, 2015). Inoltre, la diffusione marginale dell'apprendistato formativo rende difficile comparare tale strumento con il sistema duale in Germania, dato l'alto livello di istituzionalizzazione e la tradizione storico-culturale di quest'ultimo. Sarebbe dunque più corretta una comparazione con l'apprendistato professionalizzante, il quale tuttavia non è integrato con il sistema di educazione e di formazione professionale e ha visto un continuo indebolimento della componente formativa, tanto da essere equiparabile a forme di *cheap labour* (Sergi e al., 2018). A questi elementi occorre aggiungere la differente caratterizzazione culturale dello strumento in Italia e in Germania, laddove alla scarsa percezione delle abilità e delle qualità di un apprendista in Italia fa da contraltare la dimensione sociale (non semplicemente di occupazione individuale) generalmente attribuita alla formazione nell'ambito del sistema duale. In questo senso, il tentativo del *Jobs Act* di promuovere l'apprendistato formativo di primo-terzo livello attraverso incentivi di natura economica rappresenta un approccio solo parziale al problema, vista anche l'ampia disponibilità di strumenti più convenienti per le imprese (ad esempio i tirocini curriculari previsti dall'alternanza obbligatoria).

Nonostante le enfattizzazioni del discorso politico relative alla fondazione di una «via italiana al sistema duale», lo scarto tra disegno formale delle politiche e relativa attuazione appare estremamente ampio (Fumagalli, 2017). La configurazione istituzionale della riformata formazione professionale italiana continua a basarsi sulla centralità dell'istituzione scolastica: risponde alla logica di una *dual education* che mira a combinare apprendimento a scuola e sul luogo di lavoro, ma non costituisce un sistema duale integrato come quello tedesco, dove i giovani apprendisti assumono il doppio status di lavoratori (assunti da

un'impresa) e studenti (che frequentano una scuola professionale part-time). La componente duale si risolve invece nell'obbligatorietà di tirocini formativi e di attività connesse, che dovrebbero fornire agli studenti competenze tacite e specifico-pratiche di esperienza in azienda, utili per facilitare il loro successivo ingresso nel mercato del lavoro. Non cambia però lo status degli studenti, né il ruolo centrale degli istituti scolastici rispetto agli altri attori coinvolti (a partire dalle aziende). In questa configurazione istituzionale il ruolo dell'apprendistato appare marginale e in parte sovrapponibile ai tirocini. Una parziale eccezione è rappresentata dalla sperimentazione dell'alternanza nell'IteFp, con l'avvio di numerosi percorsi in apprendistato formativo. Occorrerà comunque dare un carattere sistemico a questo approccio, affinché si diffonda e non rimanga invece un caso isolato di buona pratica.

Riferimenti bibliografici

- Anastasia B., 2013, *Limiti e opportunità (reali) dell'apprendistato*, «il Mulino», n. 5, pp. 816-823.
- Arlotti M., Barberis E. e Pavolini E., 2015, *I percorsi di alternanza scuola-lavoro fra governance ed esperienze sul territorio*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B. (a cura di), *Investire nel sociale*, il Mulino, Bologna, pp. 111-130.
- Ballarino G., 2013, *Istruzione, formazione professionale, transizione scuola-lavoro. Il caso italiano in prospettiva comparata*, Irpet, Firenze.
- Ballarino G., 2015, *La formazione professionale in Italia: qualcosa sta cambiando?*, «Politiche Sociali/Social Policies», n. 1, pp. 155-162.
- Ballarino G. e Checchi D., 2013, *La Germania può essere un termine di paragone per l'Italia? Istruzione e formazione in un'economia di mercato coordinata*, «Rivista di Politica Economica», vol. 1, pp. 39-74.
- Balsamo A., 2015, *Apprendistato e alternanza: i nodi irrisolti della Guida operativa del Miur*, «Bollettino Adapt».
- Biancolini L. e Simoncini A., 2016, *Il nuovo ordinamento dell'apprendistato di primo e terzo livello*, «Formazione Orientamento Professionale», vol. 1, n. 12, pp. 14-20.
- Bibb - Bundesinstitut für Berufsbildung, 2015, *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2015*, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- Bibb - Bundesinstitut für Berufsbildung, 2017, *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2017*, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- Bmbf - Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2014, *Report on Vocational Education and Training 2014*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- Bmbf - Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2017, *Bildung und*

- Forschung in Zahlen 2017*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- Bobba L., 2016, *La via italiana al sistema duale*, «Formazione Orientamento Professionale», vol. 1, n. 12, pp. 10-14.
- Bosch G., 2010, *The Revitalization of the Dual System of Vocational Training in Germany*, Routledge, Londra.
- Bosch G., 2013, *Low Youth Unemployment but Difficult Integration of Disadvantaged Young People in Germany*, «Mutual Learning Programme Peer Country Comments Paper - Germany», Bruxelles.
- Busemeyer M.R. e Trampusch C., 2012, *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford University Press, Oxford.
- Busemeyer M.R. e Trampusch C., 2013, *Liberalization by Exhaustion: Transformative Change in the German Welfare State and Vocational Training System*, «Zeitschrift für Sozialreform», vol. 59, n. 3, pp. 291-312.
- Cefalo R., 2015, *Alla ricerca di una cultura dell'apprendistato in Italia*, «Percorsi di Secondo Welfare», disponibile all'indirizzo internet: www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/alla-ricerca-di-una-cultura-dell'apprendistato-in-italia.html.
- Cefalo R. e Vesan P., 2015, *I primi passi verso la sperimentazione della via italiana al sistema duale*, «Percorsi di Secondo Welfare», disponibile all'indirizzo internet: www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/i-primi-passi-verso-la-sperimentazione-della-via-italiana-al-sistema-duale-.html.
- Commissione europea, 2013, *Apprenticeship and Traineeship Schemes in Eu27: Key Success Factors*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2014, *Dual Education: a Bridge over Troubled Waters?* Bruxelles.
- Culpepper P.D., 2003, *Creating Cooperation: How States Develop Human Capital in Europe*, Cornell University Press, Londra.
- Di Monaco R. e Pilutti S., 2012, *L'apprendistato è la soluzione? Dipende*, paper presentato alla Conferenza ESPAnet Italia «Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa», Roma, 20-22 settembre.
- Dustmann C., Fitzenberger B., Schönberg U. e Spitz-Oener A., 2014, *From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy*, «The Journal of Economic Perspectives», vol. 28, n. 1, pp. 167-188.
- Eichhorst W. e Tobsch V., 2014, *Not So Standard Anymore? Employment Duality in Germany*, «Iza Discussion Papers».
- Eichhorst W., Wozny F. e Cox M., 2015, *Policy Performance and Evaluation: Germany*, «Style Working Papers», WP3.3, University of Brighton, Brighton.
- Fumagalli E., 2017, *Apprendistato: una formazione che non c'è. Brevi considerazioni sul XVII rapporto di monitoraggio Inps-Inapp*, «Bollettino Adapt».
- Gentili C., 2013, *Integrare filiere formative e filiere produttive per lo sviluppo del paese*, «Scuola democratica», vol. 4, n. 2, pp. 455-468.
- Giannelli N. e Sergi V., *L'alternanza scuola-lavoro come politica di incremento della occupabilità?*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 269-287.

- Hall P.A. e Soskice D. (a cura di), 2001, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Indire, 2014, *Il sistema educativo italiano*, Firenze.
- Isfol, 2015, *XIV Rapporto annuale di monitoraggio sull'IeFp*, Roma.
- Isfol, 2017, *Monitoraggio sull'apprendistato. XVII rapporto*. Roma.
- Kazepov Y. e Ranci C., 2016, *Is Every Country Fit for Social Investment? Italy as an Adverse Case*, «Journal of European Social Policy», vol. 27, n. 1, pp. 90-104.
- Knuth M., 2015, *No German Modacle!*, in Unger B. (a cura di), *The German Model. Seen by its Neighbours*, Amazon.uk Ltd, Londra, pp. 161-170.
- Krause A. e Schüller S., 2014, *Evidence and Persistence of Education Inequality in an Early-Tracking System. The German Case*, «Scuola democratica», vol. 2.
- Lohmar B. ed Eckhardt T., 2013, *The Education System in the Federal Republic of Germany 2011/2012*, Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany, Bonn.
- Miur - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 2015, *Attività di Alternanza Scuola Lavoro*, «Guida operativa per la scuola», Roma.
- Neubaumer R. e Bellmann L., 1999, *Ausbildungsintensität und Ausbildungsbeteiligung von Betrieben: Theoretische Erklärungen und empirische Ergebnisse auf der Basis des LAB-Betriebspanels 1997*, in Beer D., Frick R., Neubäumer B. e Sesselmeier W. (a cura di), *Die wirtschaftlichen Folgen von Aus-und Weiterbildung*, Rainer Hampp, Monaco di Baviera-Mering, pp. 9-41.
- Pastore F., 2012, *Le difficili transizioni scuola-lavoro in Italia. Una chiave di interpretazione*, «Economia dei Servizi», vol. 7, n. 1, pp. 109-128.
- Pattarin E., 2013, *Carenze e limiti dell'istruzione e formazione professionale in Italia*, «Scuola democratica», n. 3, pp. 691-710.
- Piopiunik M. e Ryan P., 2011, *Improving the Transition between Education/ Training and the Labour Market: What Can We Learn from Various National Approaches?*, «Eenee Analytical Report».
- Powell J.J. e Solga H., 2011, *Why Are Higher Education Participation Rates in Germany So Low? Institutional Barriers to Higher Education Expansion*, «Journal of Education and Work», vol. 24, n. 1-2, pp. 49-68.
- Proietti M., 2016, *Il riordino delle tipologie contrattuali*, in Bolognesi R. e Lutri A. (a cura di), *Il Jobs Act. Tutte le novità del Governo Renzi in materia di lavoro*, La Tribuna, Piacenza, pp. 45-63.
- Protsch P. e Solga H., 2015, *The Social Stratification of the German Vet System*, «Journal of Education and Work», vol. 29, n. 6, pp. 637-661.
- Raffe D., 2008, *The Concept of Transition System*, «Journal of Education and Work», vol. 21, n. 4, pp. 277-296.
- Sergi V., Cefalo R. e Kazepov Y., 2018, *Young People's Disadvantages on the Labour Market in Italy: Reframing the Neet Category*, «Journal of Modern Italian Studies», vol. 23, n. 1, pp. 41-60.

RPS

DIVENTARE «DUAL»? STRUTTURA E RIFORME DEI SISTEMI VET IN ITALIA E GERMANIA

- Solga H., Protsch P., Ebner C. e Brzinsky-Fay C., 2014, *The German Vocational Education and Training System: Its Institutional Configuration, Strengths, and Challenges*, «Wzb Discussion Paper».
- Tiraboschi M., 2015, *Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, «Adapt University Press», Modena.
- Treelle, 2015, *Educare alla cittadinanza, al lavoro e all'innovazione. Il modello tedesco e proposte per l'Italia*, Treelle, Roma.
- Trivellato P. e Triventi M. (a cura di), 2015, *L'istruzione superiore. Caratteristiche, funzionamento, risultati*, Carocci, Roma.
- Weiss M., 2014, *Formazione professionale in Germania: il sistema duale*, «Diritto delle Relazioni Industriali», n. 1, vol. XXIV.

L'alternanza scuola-lavoro come politica di incremento della occupabilità?

Nicola Giannelli e Vittorio Sergi

RPS

La ricerca affronta il tema delle transizioni tra scuola e mondo del lavoro nelle Marche. Essa si è svolta attraverso un set di interviste qualitative a docenti di 15 istituti in tutte le province, due focus group con studenti del quarto e quinto anno di istituti di tutti gli indirizzi e l'analisi della letteratura e dei dati qualitativi e quantitativi prodotti sulla Alternanza scuola-lavoro dalle istituzioni scolastiche, regionali e statali. L'obbligatorietà di un alto numero di ore per tutti gli studenti ha costretto le scuole ad attivare molti tirocini il cui progetto formativo o la cui effettiva

realizzazione presenta forti dislivelli sul piano della qualità. Le diverse condizioni territoriali e la diseguaglianza sociale presente nel capitale sociale familiare o indotta dai contesti socio-economici di riferimento possono riflettersi in una accentuata diseguaglianza delle opportunità formative anche nelle esperienze di tirocinio offerte agli studenti. In mancanza di contromisure istituzionali c'è il rischio che la scuola pubblica venga meno ad uno dei suoi obiettivi istituzionali: la riduzione delle diseguaglianze di opportunità di crescita sociale ed economica.

1. Introduzione

Da quarant'anni la disoccupazione giovanile in Italia registra livelli tra i più alti in Europa. Il dato medio oscilla tra il 20 e il 40 per cento. La differenziazione geografica è elevatissima, ma con la crisi economica del 2008 anche le regioni del Centro-Nord hanno visto raddoppiare tale fenomeno. Negli anni novanta si è creduto che un mercato del lavoro molto più flessibile e la liberalizzazione del mercato della intermediazione occupazionale avrebbero facilitato l'incontro tra domanda e offerta e assorbito il lavoro nero. I risultati sono stati inferiori alle aspettative. A partire dal 2010 l'attenzione dei policy makers si è focalizzata sulla categoria dei giovani che non studiano, non lavorano e non fanno formazione (Neet nell'acronimo inglese) (Sergi, Cefalo e Kazepov, 2018). Oggi, secondo l'ultimo rilevamento Istat del quarto trimestre 2017, nella fascia 15-29 anni sono 2,17 milioni in Italia e

41.147 nelle Marche, per i quali il governo italiano ha implementato a partire dal 2014 il programma europeo di politiche attive «Garanzia giovani» (Sergi, Giannelli, Cefalo, 2016). Sotto la spinta della necessità di trovare risposte ad un quadro di estrema vulnerabilità sociale dei giovani, il processo di introduzione al lavoro nel curriculum di studio delle scuole secondarie di secondo grado ha subito nel 2015 una improvvisa accelerazione. Nel 1997 la legge 196 (Pacchetto Treu) aveva introdotto un quadro legislativo unico per i tirocini scolastici, già attivati in modalità facoltativa nelle scuole professionali e tecniche dagli anni settanta, usando l'espressione «alternanza scuola-lavoro» che diverrà poi il nome del tirocinio incluso nel curriculum scolastico con la legge 53 del 2003. Nel 2015 la legge 107 ha introdotto due obbligatorietà: alternanza per tutti gli studenti di tutti gli indirizzi di secondaria di secondo grado e un numero minimo di ore nel triennio finale che sono 200 per i licei e 400 per gli istituti professionali e tecnici.

2. *L'occupabilità e le soft skills nel campo delle transizioni scuola-lavoro*

La riforma dell'alternanza ha riportato al centro del dibattito sui giovani nel mercato del lavoro il concetto di *skills*, sia per quanto riguarda l'aspetto della socializzazione al lavoro (*soft skills*) che per quanto riguarda l'adeguamento alle innovazioni tecnologiche e gestionali (Abravanel e D'Agnesse, 2015; Giannelli e Sergi, 2017). Al centro del quadro culturale in cui si iscrive la pratica istituzionale dell'alternanza disegnata dalla riforma della scuola a partire dal 2003 si trova invece il concetto di occupabilità (Quintini, Martin J.P. e Martin S., 2007; Maisto e Pastore, 2017). Questo concetto, oggi centrale tanto per la disciplina del lavoro neoliberale come per le teorie neo-welfariste dell'investimento sociale, è stato criticato fin dalla sua introduzione in quanto qualità individuale che prescinde dalle differenze sociali, di genere o di provenienza geografica, che nella realtà stratificano le reali opportunità degli individui (Morley, 2001; Southwood, 2017). La parola occupabilità è entrata nel dizionario italiano come traduzione del termine inglese *employability*. La sua importazione nel lessico istituzionale è relativamente recente. Nel testo italiano, pubblicato dal Miur, della dichiarazione di Bologna del giugno 1999¹ si affermava che «lo Spazio

¹ Si veda la documentazione all'indirizzo www.miur.gov.it/processo-di-bologna.

europeo dell'istruzione superiore deve favorire la circolazione dei cittadini e la loro occupabilità», mentre più avanti si aggiunge che il sistema dei diplomi deve «favorire l'*employability* e la competitività internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore». Il concetto dell'*employability* è entrato nel vocabolario istituzionale dell'educazione pubblica quando l'ideologia che sta alla sua base si era già consolidata nel mercato del lavoro e nel lessico aziendale, in particolare anglosassone. Questo approccio è stato diffuso in tutta Europa dall'Ocse dai primi anni 2000: «Il capitale umano si sviluppa non solo nella educazione formale o nei programmi formativi, ma anche nella interazione informale con gli altri e nei processi di autoriflessione e autoapprendimento. Il ruolo delle norme e delle reti sociali nella promozione di una cultura dell'apprendimento è importante durante tutta la vita» (Ocse, 2001, p. 22).

La genealogia di questa rappresentazione dell'individuo come imprenditore di se stesso o meglio come azienda è da collegare secondo Michel Foucault al testo fondativo dell'economista della scuola di Chicago, Becker, *Human Capital* (2008); testo alla base della svolta neoliberale descritta compiutamente anche da Boltansky e Chiappello (2014). Nel progetto culturale neoliberista ogni individuo si comporta come un'impresa il cui reddito corrisponde alla rendita del proprio capitale umano sul quale egli deve investire per evitarne la obsolescenza. Così afferma Maltese: il «potere sulla vita si esercita» dislocando « – attraverso un'operazione [...] di *empowerment* – ampie quote di controllo degli individui agli individui stessi, soggettivati come capitale umano. Il che, in termini di *policies* formative, si risolve nel trasferimento del principio della concorrenza al sistema educativo (soprattutto nei gradi superiori). *Policies*, quelle di cui parliamo, poggianti su un impianto retorico-discorsivo che attraversa ogni fenditura del sociale, informando anche il vocabolario pedagogico delle competenze» (Maltese, 2015, p. 39). Molti studiosi di welfare sottolineano l'importanza di politiche capaci di accrescere le risorse immateriali degli individui sia per potenziarne l'ambito di libertà effettiva (Nussbaum e Sen, 1993) che per superare le politiche assistenziali o familiste che appaiono non più sufficienti a garantire esistenze dignitose. «Per ridurre i rischi legati al mercato del lavoro è invece necessario ripensare il sistema di istruzione e di formazione, e individuare le specializzazioni effettivamente spendibili sul mercato [...] La formazione è dunque uno strumento estremamente efficace per liberare le persone dall'intrappolamento e garantire loro buone prospettive di vita» (Esping-Andersen, 1999, p. 301).

RPS

Nicola Giannelli e Vittorio Sergi

In Italia vi è ormai una vasta ricerca sui risultati, talvolta incoraggianti altre volte deludenti, delle esperienze di investimento sociale nelle loro diverse articolazioni locali, regionali o nazionali (si veda ad esempio Paci e Pugliese, 2011; Ascoli, Ranci e Sgritta, 2015).

Nel modello produttivo tradizionale dell'industrializzazione, cambiato a partire dagli anni ottanta, la formazione vocazionale era più semplice da progettare perché ci si figurava un certa stabilità lavorativa e una lenta evoluzione tecnologica per la quale ci si poteva aggiornare nel contesto lavorativo. La consapevolezza della perdita di quel modello è stata molta lenta a diffondersi. Negli anni novanta, quando la Germania era diventata un modello, quel sistema cominciò a dare segni di crisi. «Nello specifico del sistema duale, già le ricerche comparative dei primi anni novanta individuavano diverse criticità, tra cui in particolare la relativa lentezza con cui il sistema aggiorna i propri contenuti formativi alla rapida evoluzione della tecnologia e della sua applicazione ai processi produttivi» (Ballarino, 2013, p. 19) Oggi si distingue l'occupabilità in entrata dall'occupabilità lungo l'arco della vita. Una vita nella quale si potrebbe far fronte a diversi cambi di lavoro e a svolte tecnologiche spiazzanti per il contesto lavorativo. «Se l'*employability* tradizionalmente intesa ha rappresentato, anche nella logica della copiosa produzione delle istituzioni europee, una indicazione per la formazione della persona per il mercato del lavoro [...], i centri di ricerca più avanzati mettono ora in discussione la natura utilitaristica (e sgradevolmente impositiva) di questa tecnica e posizionano allo stesso livello la formazione della persona e il mercato del lavoro» (Massagli, 2016, p. 32). Oggi «si tratta di creare un tutto, che si possa dominare con lo sguardo e da cui sia possibile ricavare, poi, un lavoro pratico» (Guardini, 1999, p. 37).

La società post-fordista ha assunto la necessità di formarsi un set di competenze flessibili e tale imperativo è stato con gli anni assunto anche in campo educativo: «Gli individui sono più occupabili quando hanno una educazione e una formazione ampie, competenze di base e superiori trasferibili ad altro impiego, incluse le capacità di risolvere i problemi e lavorare in gruppo, padronanza delle nuove tecnologie, della comunicazione e del linguaggio. La combinazione di tutte queste competenze conferisce loro l'abilità di sapersi adattare ai cambiamenti del mondo del lavoro» (Ilo, 2013, p. 3). Ne consegue che «il principio della prestazione assume, attraverso il culto della performance, la parvenza di una vera e propria razionalità sociale» (Chicchi e Simone, 2017, p. 72). Media e istituzioni scolastiche «sono innervati di una pe-

dagogia performativa che ammette, anzi sollecita, comportamenti etici e solidali, ma solo se questi ultimi risultano compatibili con lo svolgimento di un'azione misurabile sul piano prestazionale o della propria *employability* (occupabilità)» (*ivi*, p. 73).

Come affermano Boltansky e Chiappello (2014, p. 235): «L'individuazione delle competenze, delle gratifiche e delle sanzioni esercita un altro effetto pericoloso, tendendo a fare di ogni individuo l'unico responsabile dei propri successi e dei propri fallimenti». Cuzzocrea (2015) suggerisce che il termine *occupabilità* abbia assunto infine il carattere di un *dispositivo magico* all'interno di quello che Maurizio Ferrera (2013) definisce *neo-welfarismo liberale*. Questo dispositivo è sempre più attuale, giacché l'obsolescenza delle competenze è più rapida, e perciò è divenuto centrale nel discorso pubblico sullo sviluppo delle politiche attive per il lavoro in Europa e in Italia (Sergi e Barberis, 2016) e come abbiamo rilevato ha assunto un ruolo centrale nel disegno delle nuove progettualità dell'istruzione pubblica per l'accompagnamento della transizione dalla scuola al lavoro.

3. Il radicamento sociale del sistema produttivo marchigiano

Benché abbiano solamente un milione e mezzo di abitanti, le Marche sono una regione plurale, a forte vocazione manifatturiera basata su piccole imprese, spesso concentrate in distretti industriali riconoscibili (Favaretto, 2000). Ma la crisi ha colpito in modo particolarmente pesante l'economia marchigiana portando il tasso di disoccupazione dal 4,5% del 2008 all'11,5 del 2017 (Banca d'Italia, 2017). «Nell'ultimo biennio le Marche non hanno condiviso il recupero occupazionale in atto nel paese (fig. 3.1.a). Rispetto al picco del 2008, il numero di occupati in regione risulta inferiore di 5 punti percentuali (1,4 in Italia)» (*ivi*, p. 19). Questa difficoltà non è spiegata dai danni al sistema produttivo dei comuni colpiti dal terremoto del 2016-17, quanto piuttosto dalla fragilità di fronte al calo della domanda interna, a partire dal settore edilizio, indotta dalla crisi che ha investito tutto il paese. «Tale crisi ha trovato nelle Marche un sistema produttivo che già da tempo presentava dei caratteri di debolezza strutturale (Goffi, 2013). Ha anche evidenziato come il suo sistema distrettuale basato su piccole imprese familiari non possa essere considerato in discontinuità con il passato agricolo della regione» (Dini e al., 2015, p. 4). Va ricordato infatti che «il distretto concepito da Becattini è innanzitutto una comu-

RPS

Nicola Giannelli e Vittorio Sergi

nità locale: un ambiente socio-culturale e istituzionale all'interno del quale operano le singole imprese, una condizione di esistenza delle imprese stesse. [...] La concezione tradizionale di distretto produttivo ormai non è più aderente alla realtà economica del nostro territorio regionale. In primo luogo, vi è la rottura di schemi consolidati di relazioni sociali che gestivano gli imperativi quotidiani di lavoro» (Dini e al., 2015, p. 5). La lunga crisi finanziaria e un abbassamento delle condizioni salariali e di qualità del lavoro. In questo scenario di trasformazione e di crisi delle diverse aree territoriali, ha cercato di radicarsi la connessione tra mondo della scuola e mondo del lavoro prevista dall'alternanza.

3.1 L'alternanza scuola-lavoro nelle Marche

«L'efficacia delle iniziative di raccordo scuola-lavoro tende ad essere particolarmente influenzata da fattori contestuali, come la dinamicità del sistema produttivo e l'interconnessione con il sistema di governante locale» (Arlotti e Barberis, 2015, p. 107). Nelle Marche molte scuole hanno fatto rete e hanno cercato di stabilizzare le convenzioni e di collegarsi alle politiche territoriali «tuttavia l'ipotesi progettuale nasce quasi esclusivamente da una dinamica interna alla singola scuola» (*ivi*, p. 118).

Nel 2008 nelle Marche sono state pubblicate a cura di una rete regionale di scuole delle linee guida per uniformare gli interventi a livello regionale ed è stato condotto un articolato programma di formazione di circa 500 docenti tutor in tutte le scuole superiori delle cinque province. I dati mostrano per tutte le province una crescita costante del numero di classi dove si faceva esperienza di alternanza: dalle 13 classi del 2003 alle 237 del 2010 (Cuppini, 2012).

Nelle Marche ogni anno l'alternanza mette in contatto con le imprese e altre istituzioni del territorio circa 24.900 giovani in 155 scuole pubbliche del territorio, pari al 98,1% delle scuole e al 62,5% degli studenti, con la percentuale più alta d'Italia (Miur, 2016). L'alternanza sta producendo una trasformazione delle pratiche didattiche, dei tempi e delle modalità organizzative del tempo scuola e dell'attività lavorativa degli insegnanti. Inoltre l'introduzione temporanea ma stabile negli anni di un numero significativo di giovani nel tessuto produttivo delle aziende può provocare significativi cambiamenti nel sistema della formazione professionale e finanche delle relazioni lavorative e sindacali. Per questo motivo si è deciso di analizzare in una prima fase

l'implementazione dell'alternanza dal punto di vista delle scuole del territorio marchigiano. Tra novembre 2017 e marzo 2018 sono state effettuate trenta interviste semi-strutturate a docenti di quindici scuole secondarie di secondo grado in tutte le province della regione, comprendo le tre tipologie di istituto: liceo, istituto tecnico e istituto professionale. Sono stati poi organizzati due focus group a Pesaro e a Fermo in un liceo e in un istituto tecnico con la partecipazione complessiva di 20 studenti del quarto e quinto anno per raccogliere anche il punto di vista soggettivo dei partecipanti all'alternanza provenienti da percorsi formativi diversi. Inoltre è stata condotta una ricerca documentale sulle molte testimonianze e prese di posizione sull'alternanza scuola-lavoro pubblicate da alcuni studenti e organizzazioni degli stessi disponibili sul web².

4. *La pluralità delle esperienze di alternanza*

Abbiamo svolto due focus group nelle scuole di Pesaro e Fermo per raccogliere esperienze da contesti territoriali diversi e da istituti di diverso indirizzo³. I ragazzi sono stati invitati a raccontare le loro esperienze, focalizzando l'attenzione sul rapporto tra queste e le loro aspettative e su quanto ritengono di aver appreso o sui motivi di una loro eventuale delusione successiva all'esperienza. Da questi focus group e dalle interviste con i docenti emerge che le aspettative degli studenti e quelle delle aziende spesso non sono coerenti né con il si-

² Le principali organizzazioni studentesche a livello nazionale hanno predisposto azioni di monitoraggio e di denuncia in merito alla Asl; inoltre sta riscuotendo crescente popolarità la campagna «Basta Alternanza» promossa da collettivi politici e studenteschi anticapitalisti di diversa origine. Anche organizzazioni della destra neofascista hanno tentato di coinvolgere la loro base in azioni di protesta: cfr. www.retedeglistudenti.it/alternanza-scuola-lavoro/ e www.unionedeglistudenti.net/sito/alternanza-scuola-lavoro-presentati-dati-inchiesta-nazionale-diritti-non-piegati-parte-il-riscatto/, <https://it-it.facebook.com/campagnabastalternanza/posts>.

³ Le scuole in cui sono state effettuate le interviste sono state selezionate per coprire in ogni provincia della regione tutte le tipologie di istituto professionale, tecnico e liceale. I focus group inizialmente programmati dovevano essere tre distribuiti in tre diverse province del nord, centro e sud della regione. Per ragioni organizzative il terzo focus nella provincia di Ancona è stato ritardato e i risultati non sono stati inclusi in questo articolo.

gnificato reale dell'esperienza esterna, né con il fatto che la preparazione scolastica non debba coincidere o ricalcare l'esperienza che si farà in azienda. Ascoltando i giovani appare evidente come secondo loro le opportunità di apprendimento dipendano innanzitutto da due principali dimensioni: la complessità delle mansioni che vengono svolte all'interno dell'ambiente lavorativo e che possono offrire occasione di apprendimento e l'attenzione che l'ente ospitante dedica all'accoglienza dello studente al fine di seguirlo, coinvolgerlo, esporlo a esperienze formative. Questo ha permesso di disegnare una prima tipologia interpretativa di queste esperienze.

Tabella 1 - Esperienza di apprendimento in alternanza scuola-lavoro nella percezione degli studenti

		Complessità delle mansioni svolte presso l'ente ospitante	
		Alta complessità	Bassa complessità
Attenzione alle esigenze formative dello studente	Alta attenzione	Progettazione, marketing, cura o intrattenimento del cliente, affiancamento in ruoli di produzione o di manutenzione.	Accoglienza dell'utenza, affiancamento in mansioni semplici ma rilevanti, specie nelle aziende di servizi.
	Bassa attenzione	Riordino archivi, sistemazione vecchie pratiche, semplice osservazione del lavoro svolto dal personale.	Pulizia, sorveglianza, fotocopia o commissioni elementari, passatempo senza alcun incarico formativo.

Fonte: elaborazione degli autori su set di interviste qualitative a studenti di scuola secondaria di secondo grado.

Gli studenti sono consapevoli della differenza tra mansioni più o meno articolate e apprezzano le occasioni di apprendimento:

In quarta ho fatto un'esperienza in cui mi sono trovato molto meglio che in quinta, stavo in un'azienda che produceva stampi di plastica [...] all'interno dell'azienda si era stabilito un buon rapporto con il tutor che non cercava di farmi fare solo cose basilari ma anche di coinvolgermi nel trovare una soluzione ad un problema ad esempio. Aveva capito che non avevo problemi nella parte manuale e aveva cercato di inserirmi meglio sulla parte più tecnica, più teorica. Quindi anche quest'anno mi hanno richiamato perché mi conoscono, considerandomi quasi a livello loro [...]

Invece la scuola mi ha cambiato impresa che anziché progettare impianti li montava solo, il classico idraulico [...]. (*Studente 2, istituto tecnico*)

Mi hanno dato una scopa, un secchio e uno straccio e mi hanno chiesto di pulire ogni mattina gli uffici. Poi c'erano delle cose da mettere a posto. Fatto questo restavo a guardare. Mi pare di aver perso tempo. (*Studentessa 3, liceo*)

Gli insegnanti tendono a valorizzare comunque il significato formativo dell'esperienza anche se indirettamente ammettono che non sempre le attività svolte in alternanza hanno un alto contenuto professionalizzante:

L'esperienza comunque li aiuta nella vita. Io ci credo. Imparano a rispettare gli orari, a relazionarsi, rispettare le regole. A livello professionale imparano poche cose, però dopo sono più grandi. (*Docente 1, istituto tecnico*)

Tuttavia l'enfasi sulle *soft skills* si è andata affermando con il tempo perché, come abbiamo visto, il sistema educativo vocazionale era focalizzato sulle competenze dure:

A quei tempi non si parlava delle *soft skills* e quindi le convenzioni erano mirate ad acquisire competenze strettamente inerenti ai programmi, di solito andavano presso gli studi in terza e presso le banche, che richiedono maggiore formazione, in quarta. (*Docente 1, istituto tecnico*)

In aziende più grandi, con una pianificazione e divisione del lavoro più avanzata, gli studenti hanno dichiarato di aver appreso più cose. Altri studenti che hanno fatto alternanza in studi professionali erano invece soddisfatti perché avevano appreso nuove modalità nell'uso dei software che spesso sono gli stessi che studiano a scuola.

Da questa esperienza ho imparato molto perché in questo studio ho imparato delle cose che a scuola non si imparano. Progettare degli impianti termici su degli edifici con il computer e con i relativi calcoli attraverso i vari procedimenti. (*Studente 3, istituto tecnico*)

Quest'ultima modalità di apprendimento è assai più vicina a quella scolastica e perciò viene subito riconosciuta come positiva dai ragazzi. Il giudizio sull'esperienza è perciò influenzato dalle aspettative delle parti coinvolte, e capita che queste ultime non siano coerenti con le opportunità del progetto formativo, ammesso che questo abbia una sua consistenza.

5. L'alternanza e la riduzione dello skill mismatch

La riduzione del disallineamento tra le abilità possedute dai lavoratori e quelle richieste dalle imprese è considerata cruciale per un buon funzionamento del mercato del lavoro. Nelle sue raccomandazioni l'Ocse (2016) insiste sulla necessità di implementare sistemi di educazione e formazione, che siano capaci di rispondere tempestivamente alle nuove competenze richieste dal mercato, pur fornendo solide competenze di base. Secondo l'Ocse, è il governo nazionale che deve promuovere la raccolta e la circolazione delle informazioni relative alle prospettive di domanda di competenze, anche commissionando a privati le ricerche (Ocse, 2016, p. 8). Il *qualification mismatch* consiste nell'essere troppo o troppo poco formati per l'incarico che si assume, mentre il *field of study mismatch* deriva dall'aver fatto studi non pertinenti al lavoro svolto. Il principale aiuto dell'esperienza dell'alternanza alla riduzione del *mismatch* sembra essere la sua capacità di orientare gli studenti rispetto alle loro stesse preferenze e a ciò che li aspetta sul mercato del lavoro. I docenti intervistati inquadrano questa esperienza nel più ampio contesto delle attività di orientamento al lavoro o allo studio universitario:

È vero che l'alternanza può favorire l'occupabilità se noi riusciamo a orientare veramente gli studenti anche escludendo le cose che vogliono fare. Se io con l'alternanza ho dato un panorama del mondo del lavoro un ragazzo alla fine potrà dire: «io questo non lo voglio fare». (*Docente 4, istituto tecnico*)

Sul fatto che queste esperienze, per quanto limitate, siano una prima occasione di vedere il mondo del lavoro dall'interno sono in larga maggioranza d'accordo anche i ragazzi. Se dalla funzione di crescita della consapevolezza individuale si passa a quella della formazione in vista della futura domanda di lavoro i nodi vengono al pettine. Nelle Marche non è possibile fare un discorso unico per tutte le province perché in alcuni casi i distretti produttivi sono altamente specializzati e hanno costruito negli anni delle solide relazioni con alcuni istituti scolastici mentre in altri le rapide modificazioni di interi settori produttivi sembrano aver aumentato il disallineamento tra l'offerta formativa scolastica e le necessità delle imprese locali. Nella scelta delle esperienze da proporre agli studenti, la questione della innovatività formativa viene dopo molti altri criteri. Per trovare i soggetti con i quali attivare le convenzioni i responsabili scolastici dell'alternanza intervistati hanno seguito fino ad oggi tre percorsi principali: 1) alimentare le relazioni che gli istituti professionali e tecnici hanno negli

anni costruito col territorio cercando di ampliare il numero di studenti partecipanti e di ore svolte; 2) costruire nuovi contatti con soggetti del territorio, magari inventando nuove attività da far svolgere ai ragazzi quando questi non hanno un profilo professionale scolastico ben definito; 3) affidarsi ai contatti sul territorio delle famiglie per avviare nuovi contatti con soggetti disposti a ospitare studenti che nel primo ciclo possono essere già conosciuti all'ospitante ma nei cicli successivi saranno contattati dalle scuole per ospitare altri giovani. La vicinanza delle imprese alla residenza dello studente è considerata importante per facilitare gli studenti che devono raggiungere il luogo dell'alternanza ed è uno dei principali criteri di assegnazione. I soggetti convenzionati, anche quelli più grandi, accolgono comunque poche unità e quindi alcune scuole segmentano il calendario in turni per poter inserire più studenti in uno stesso progetto ritenuto valido. Ma anche così le esperienze migliori restano una risorsa scarsa. In questa grande varietà di situazioni è possibile che qualche studente abbia la fortuna di essere avvicinato ad una attività che ha buone prospettive di crescita futura, ma ciò spesso dipende più dal suo capitale sociale che da una specifica strategia della scuola. I docenti raccontano che solitamente le aziende con esperienze innovative vengono chiamate a esporle ad una intera classe a scuola o in azienda per estendere a tutti l'occasione formativa. Questa pluralità di azioni è indispensabile al fine di assicurare il monte ore previsto dalla legge 107/2015 a tutti gli studenti delle scuole superiori. Gli istituti tecnici e professionali testimoniano in molti casi una solida esperienza e già prima del 2015 avevano attivato percorsi formativi per tutti gli studenti. Tuttavia il raddoppio del monte ore ha reso anche per gli istituti professionali difficile stipulare un numero di convenzioni con le aziende sufficiente a coprire le esigenze di orario. Per questa ragione le scuole attivano anche altri progetti come la simulazione d'impresa o più spesso tendono a certificare come ore di alternanza una pluralità di esperienze formative svolte dagli studenti anche molto frammentarie ed eterogenee come conferenze, spettacoli teatrali, attività lavorative gratuite in fiere e in manifestazioni private o pubbliche.

6. Occupabilità e opportunità: quando la scuola assume la logica del mercato

Come visto in precedenza, l'occupabilità di una persona è un concetto relazionale, ovvero il suo minore o maggiore grado si definisce sem-

RPS

Nicola Giannelli e Vittorio Sergi

pre in relazione al mercato del lavoro nelle sue declinazioni, locali, nazionali o settoriali. Tale logica sembra entrare anche all'interno della scuola attraverso il modo in cui la pressione del contesto socio-economico determina la distribuzione delle opportunità formative nell'alternanza organizzata dalle scuole. Infatti le interviste con i docenti ci indicano come le scuole non siano strutturalmente in grado di programmare gli interventi di alternanza in modo da assicurare una redistribuzione egualitaria delle opportunità di incremento dell'occupabilità. Quando l'alternanza era su base volontaria gli studenti meno motivati tendevano ad auto-escludersi e per promuoverne l'inclusione alcune scuole prevedevano degli incentivi per la partecipazione. Se le adesioni erano invece superiori alle disponibilità veniva fatta una selezione, di solito sulla base del merito scolastico. Questo metodo però escludeva gli studenti con curricula peggiori, che nelle attività extrascolastiche mostrano spesso capacità migliori di quelle mostrate nello studio. Oggi a detta dei tutor quando le aziende investono tempo e risorse nel tutoraggio dell'alternanza tendono a selezionare gli studenti con la stessa modalità di selezione aziendale delle risorse umane, massimizzando i propri vantaggi, riducendo i costi, scegliendo cioè i migliori e indirizzando i soggetti più deboli e con maggiori necessità educative verso esperienze meno complesse e remuneranti sul piano dell'occupabilità. La scuola sembra non essere dunque in grado di intervenire in modo strutturale su questa riproduzione delle disegualianze imposta dalla logica selettiva aziendale:

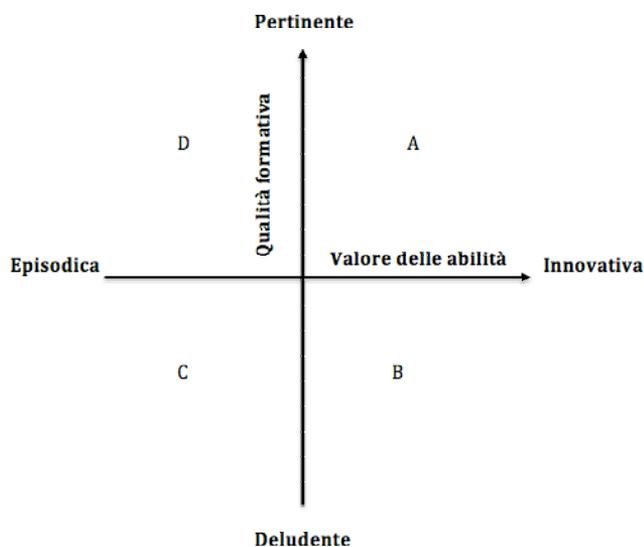
I migliori hanno i posti migliori e chi ha competenze tali da essere occupato va in quel tipo di azienda, chi ha problemi normalmente viene piazzato in un posto di comodo e seguito ad hoc giusto per giustificare il fatto che abbia fatto quelle ore. Si sedimenta nell'alternanza la stratificazione sociale che avviene già dentro la scuola. [...] Il problema è della scuola, il tessuto socio-economico andrebbe quantomeno un pochino piegato alle esigenze scolastiche, dovremmo essere noi a dover cambiare le cose, i fondi ci sono ma probabilmente non c'è la volontà di auto-formarsi [...] raramente si parla di come incrementare le *soft skills* o di come superare la stratificazione, avremmo bisogno di una formazione interna sia per i ragazzi che per i professori. (*Docente 10, istituto tecnico*)

Abbiamo scelto di tipizzare le esperienze dell'alternanza sulla base delle due dimensioni più rilevanti riguardo alla occupabilità del giovane al termine degli studi: pertinenza delle qualità formative rispetto al piano dell'offerta formativa del corso di studi, anche quando questa pertinenza è riferita a competenze non professionalizzanti, e il valore

innovativo delle abilità apprese in relazione a quelle richieste dal mercato del lavoro.

Tra queste tipologie soltanto quelle che si collocano nei quadranti A e B, cioè che presentano in grado diverso aspetti di innovazione delle abilità acquisite e di pertinenza formativa, rappresentano a nostro avviso un contributo significativo dal punto di vista del miglioramento delle condizioni di occupabilità degli studenti e tuttavia solamente alcune tra queste sembrano avere una connessione verificabile con esiti lavorativi o di orientamento universitario di successo. Non possiamo generalizzare il nostro campione, ma la maggioranza delle esperienze descritte si colloca nelle tipologie controverse rispetto ad almeno una delle due dimensioni e i cui riscontri in termini di occupabilità sono difficilmente verificabili. La distribuzione delle opportunità formative in alternanza avviene spesso con criteri non espliciti:

Figura 1 - Tipologie di alternanza scuola-lavoro dal punto di vista dell'incremento di occupabilità



Fonte: elaborazione a cura degli autori su set di interviste qualitative a studenti di scuola secondaria di secondo grado.

Un tempo mandavamo molti ragazzi nelle aziende dei parenti stretti, oggi non lo possiamo più fare perché altrimenti questo distorcerebbe la valutazione dello studente. *(Docente 8, istituto professionale)*

Nelle situazioni in cui abbiamo riscontrato una consapevolezza dei tutor e dei responsabili dell'alternanza nel cercare di equilibrare situazioni di grave differenza di opportunità è l'offerta complessiva di possibilità di alternanza «di qualità» a essere carente. Emerge infatti una oggettiva difficoltà del tessuto sociale e produttivo locale a generare opportunità sufficienti alla larghissima domanda generata dall'obbligo di legge:

Imprese medio-grandi non ne abbiamo, non ci sono le grandi catene né i grandi alberghi e quindi il numero di ragazzi che possiamo mandare è teoricamente esiguo. Oggi questi lavori sono tutti a progetto ed a contratto quindi le aziende dichiarano pochi dipendenti. Io tutor non posso andare a verificare all'ufficio del lavoro e mi devo fidare. Poi vai a scoprire che hanno altri stagisti anche se non potrebbero prenderli. *(Docente 13, istituto professionale)*

Sono rarissimi i casi in cui l'offerta di posti per l'alternanza supera la domanda:

Quando abbiamo avuto qualche esperienza non positiva, poco formativa, poi quelle aziende sono state messe in fondo all'elenco. Siccome ne abbiamo tante di aziende possiamo adesso permetterci anche di selezionarle. *(Docente 11, istituto tecnico)*

In questo gap tra domanda e offerta emergono e si annidano comportamenti opportunisti delle imprese o addirittura vere e proprie forme di abuso e sfruttamento del lavoro gratuito di studenti e studentesse a fronte di pochi o molto limitati apprendimenti di nuove competenze per i giovani, specialmente per gli studenti che si presentano con abilità e competenze meno strutturate come quelli dei licei e degli istituti professionali alberghieri:

Io ho lavorato come cameriera in un hotel a ***. Il datore di lavoro mi ha segnata come receptionist perché faccio il liceo linguistico. Il giorno prima mi ha detto di portare i vestiti per fare la cameriera e io ho detto va be' perché dovevo fare le ore. Mi hanno sempre trattato come la persona che doveva fare tutto e a volte si arrabbiavano con me. La sera prima mi dicevano gli orari, facevo più ore di quelle che dovevo fare e mi hanno detto di non dirlo e che mi avrebbero segnato altri giorni e allora facevo otto ore al giorno. Quando sono andata via mi hanno detto porta il grembiule a ca-

sa e lavalò e mi hanno salutato così. Durante il periodo dell'alternanza mi hanno trattata sempre con maleducazione. (*Studentessa 2, liceo*)

Nel caso degli studenti di un istituto tecnico, l'impiego gratuito in mansioni produttive viene interpretato in modi diversi, a seconda dello studente e delle sue aspettative:

Porto l'esperienza di un mio amico che in quarta è stato in una catena di montaggio e in quel caso stava con gente che veniva pagata e faceva lo stesso compito per tutta la giornata. (*Studente 5, istituto tecnico*)

Ma in alcuni casi questa equiparazione dello stage al lavoro piace agli studenti:

Su un lavoro pratico può capitare che il datore di lavoro ti dà lo stesso compito di un dipendente pagato. Però in uno studio di progettazione la cosa positiva è stata che in quarta mi facevano fare i disegni degli impianti termici, impianti di ventilazione, progettare le unità con tutti i calcoli. Poi in quinta già al primo giorno mi hanno affidato il lavoro per un cliente e mi hanno dato la possibilità di mettermi in mostra. Dicevano che un domani c'era una possibilità di assunzione «dato che lo scorso anno hai imparato tante cose e lo hai dimostrato e da quest'anno puoi metterti in mostra...». Può essere che ti fanno fare lavori che loro preferirebbero non fare o non hanno tempo di fare però d'altra parte c'è la possibilità di mettersi in mostra. (*Studente 6, istituto tecnico*)

7. Conclusioni

Una ricerca su 25 studi di caso appena pubblicata dalla Fondazione Di Vittorio mostra come dei buoni progetti di alternanza possano produrre percorsi di qualità e i 263 questionari distribuiti agli studenti ne testimoniano l'apprezzamento da parte della maggioranza degli studenti, soprattutto di professionali e tecnici. La replicabilità delle buone pratiche «in un paese che presenta grandi eterogeneità nella vivacità dei tessuti produttivi e dei mercati del lavoro locali, nonché delle offerte di istruzione e formazione, [...] è subordinata ad alcune condizioni di contesto» (Fondazione Di Vittorio, 2018, p. 201). Queste condizioni sono organizzative e richiedono investimenti, pubblici e privati, e attenzione da parte delle imprese.

In conclusione l'enfasi posta sulla occupabilità dalla normativa della legge 107/2015 e dalle successive politiche scolastiche non trova riscontri univoci nella esperienza di alternanza scuola lavoro nelle Mar-

che. Le esperienze raccolte testimoniano sia delle potenzialità di questa pratica che delle difficoltà connesse alla sua realizzazione. La capacità di accoglienza dipende dalla vocazione produttiva del territorio ma anche dalla sensibilità culturale presente nelle singole imprese di corrispondere a questa missione, favorendone il carattere formativo senza attendersi un risultato economico immediato. In alcuni casi possono prevalere comportamenti opportunisti da parte delle imprese che possono produrre distorsioni del mercato del lavoro, sostituendo mansioni di basso livello retribuite con la forza lavoro degli studenti in alternanza. Questo accade quando i tirocinanti vengono messi a svolgere mansioni elementari per le quali in precedenza le imprese si procuravano manodopera giovanile sul mercato del lavoro stagionale. Questa osservazione è stata raccolta anche da una rilevazione dell'Ufficio scolastico regionale già nel 2014: «L'alternanza scuola-lavoro deve essere governata dalla scuola; c'è il rischio di un'offerta formativa rispondente soltanto alla domanda produttiva» (Miur e Ufficio scolastico regionale delle Marche, 2014, p. 24). Tuttavia ogni scuola viene lasciata sola ad auto-regolamentarsi in questo campo. La difficoltà di un progetto formativo comune tra scuola ed enti ospitanti appare inoltre maggiore per i licei, a causa della loro vocazione non professionalizzante, ma anche per le scuole tecniche e professionali i tirocini attivi dimostrano diversi livelli di qualità dell'offerta formativa. Il grande incremento di ore e studenti imposto dalla legge nel 2015 appare aver ampliato moltissimo la quantità dei partecipanti senza che sia stato possibile mantenere per tutti la qualità degli interventi didattici. Dalle interviste raccolte sul campo appare un'offerta inevitabilmente diseguale, fatta di progetti ritenuti molto soddisfacenti così come di interventi estemporanei, non in linea con il carattere universalistico ed egualitario della scuola pubblica. La percezione di questa realtà genera l'emergere di resistenze da parte di una minoranza critica tanto tra i docenti quanto tra gli studenti che non si limita a messaggi di denuncia sulle reti sociali, quali la nascita di iniziative critiche e di contestazione aperta come manifestazioni, sit-in, assemblee pubbliche che si sono svolte nell'anno scolastico 2017-2018 in diverse città come Pesaro, Senigallia, Ancona e Fabriano, e la presenza di comportamenti di resistenza passiva o di aperta polemica concretizzati dal rifiuto da parte dei docenti di svolgere la funzione di tutor come descritto da alcuni degli intervistati. La disparità di efficacia e pertinenza dei percorsi di alternanza appare dunque attribuibile alle condizioni socio-economiche territoriali e di opportunità sociale che in Italia so-

no causa di notevoli e perduranti diseguaglianze (Franzini e Pianta, 2016) e alle evidenti differenze nella cultura organizzativa e istituzionale dei diversi istituti scolastici che si è accentuata con l'affermarsi dell'autonomia scolastica. Le potenzialità riguardano invece la possibilità che questa attività, grazie a pratiche di apprendimento istituzionale adeguate e al superamento delle distorsioni indotte dalla obbligatorietà, possa rendere più stabili e diffusi i possibili effetti formativi e di inserimento nel mercato del lavoro. Questa pratica deve cercare di rendere i ragazzi consapevoli della complessità del percorso che li attende, e aiutarli ad acquisire maggiore capacità di apprendimento e sottrarli a quelle esperienze di banale sfruttamento o di scarsissima potenzialità formativa periodicamente denunciate sulle reti sociali, in manifestazioni pubbliche e in un numero crescente di inchieste a livello nazionale⁴. La risposta a queste denunce non può risolversi nell'accusa di una visione ideologica e pregiudiziale nei confronti dell'avvicinamento tra scuola e lavoro. Dalla ricerca appare necessario un approfondimento comparativo sull'applicazione della Asl nelle diverse regioni italiane per disegnare un quadro realistico delle luci e delle ombre di questa pratica.

RPS

Nicola Giannelli e Vittorio Sergi

Riferimenti bibliografici

- Abravanel R. e D'Agnes L., 2015, *La ricreazione è finita. Scegliere la scuola, trovare il lavoro*, Rizzoli, Milano.
- Arlotti M. e Barberis E., *Investimento sociale e raccordo scuola-lavoro*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B., *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B., 2015, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Ballarino G., 2013, *Istruzione, formazione professionale, transizione scuola-lavoro*, Irpet, Firenze.
- Banca d'Italia, 2017, *L'economia delle Marche*, Ancona.
- Becker G., 2008, *Il capitale umano*, Laterza, Roma-Bari (ed. or.: 1994, *Human*

⁴ Si vedano a questo proposito la ricerca «Alternanza scuola-lavoro? Rimandata a settembre» della Rete nazionale studenti medi e della Fondazione Di Vittorio del 2017. Disponibile all'indirizzo internet: www.fondazionedivittorio.it/sites/default/files/content-attachment/Alternanza%20Scuola%20Lavoro%20-%20Rimandata%20a%20Settembre.pdf.

- Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, The University of Chicago Press, Chicago).
- Chicchi F. e Simone A., 2017, *La società della prestazione*, Ediesse, Roma.
- Colella F., 2016, *Individualizzazione, precarietà lavorativa e identità di carriera: la transizione università-lavoro dei giovani e i limiti dell'employability*, «Sociologia del Lavoro», n. 141, pp. 177-191.
- Cuppini P., 2012, *Linee guida per l'alternanza scuola lavoro*, Miur, Ancona.
- Cuzzocrea V., 2015, «Occupabili» più che occupati? *Ambiguità di un concetto di policy nel caso italiano*, «Sociologia del Lavoro», n. 138, pp. 55-68.
- Dini G., Goffi G. e Blim M., 2015, *Il declino dei distretti industriali tradizionali. Il caso dell'artigianato marchigiano*, «Economia Marche. Journal of Applied Economics», n. 2, pp. 1-29.
- Esping-Andersen G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna (ed. or.: 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford Scholarship, Oxford).
- Favaretto I., 2000, *Distretti e non distretti nello sviluppo dei sistemi territoriali diffusi*, in Favaretto I. (a cura di), *Le componenti territoriali dello sviluppo*, Carocci, Roma.
- Ferrera M., 2013, *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, «Stato e Mercato», n. 97, pp. 5-36.
- Fondazione Di Vittorio, 2018, *I modelli di successo della formazione duale*, «we4youth», Milano.
- Franzini M. e Pianta G., 2016, *Disuguaglianze. Quante sono, come combatterle*, Laterza, Roma-Bari.
- Giannelli N. e Sergi V., 2017, *Employability as a Policy Goal of the Dual Training System School-Work of Internship in Italian High Schools, with a Look at the German Model*, Working Papers Series in Economics, Mathematics and Statistics, Urbino, disponibile all'indirizzo internet: <https://econpapers.repec.org/paper/urbwpaper/>.
- Guardini R., 1999, *La responsabilità dello studente nei confronti della cultura*, in Guardini R., *Tre scritti sull'università*, Morcelliana, Vago di Lavagno, cit. in Messagli, 2016, p. 33.
- Goffi G., 2013, *Il sistema economico delle Marche. Artigianato e mercato del lavoro dagli anni Novanta alla crisi attuale*, «Economia Marche. Journal of Applied Economics», vol. 32, n. 1, pp. 96-125.
- Ilo, 2013, *Enhancing Youth Employability. What? Why? And How? Guide to Core Work Skills*, Ginevra.
- Maisto C. e Pastore F., 2017, *Alternanza scuola-lavoro: un bilancio preliminare a un anno dall'attuazione*, «Economia & lavoro, Rivista di politica sindacale, sociologia e relazioni industriali», n. 1, pp. 133-146, doi: 10.7384/87127.
- Maltese P., 2015, *Foucault e la teoria del capitale umano*, «Educazione. Giornale di pedagogia critica», vol. IV, n. 2, pp. 27-48.
- Massagli E., 2016, *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Edizioni Studium, Roma.

- Miur, 2016, *Focus «Alternanza scuola-lavoro». Anno scolastico 2015/2016*, Statistiche e Studi, disponibile all'indirizzo internet: www.istruzione.it/allegati/2016/Focus_ASL_2015_2016_v4.pdf.
- Miur e Ufficio Scolastico Regionale delle Marche, 2014, *La buona scuola, Marche*, Report online disponibile all'indirizzo internet: <https://labuonascuola.gov.it/uploads/9/nuovo%20pdf%20marche.pdf?v=756d80f>.
- Morley L., 2001, *Producing New Workers: Quality, Equality and Employability in Higher Education*, «Quality in Higher Education», n. 7, pp. 131-138.
- Oecd, 2001, *The Well-Being of Nations. The Role of Human and Social Capital*, Parigi.
- Oecd, 2016, *Enhancing employability*, Parigi.
- Nussbaum M.C. e Sen A.K., 1993, *The Quality of Life*, Oxford University Press, Oxford.
- Paci M. e Pugliese E., 2011, *Welfare e promozione delle capacità*, il Mulino, Bologna.
- Quintini G., Martin J.P. e Martin S., 2007, *The Changing Nature of the School-to Work Transition Process in Oecd Countries*, «Iza Discussion Paper», n. 25-82.
- Sergi V., Giannelli N. e Cefalo R., 2016, *Garanzie o promesse? Le politiche attive del lavoro nelle Marche dal punto di vista dei beneficiari*, «Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali», vol. VI, n. 12, pp. 109-143, doi: <http://dx.doi.org/10.13128/cambio-20403>.
- Sergi V. e Barberis E., 2016, *Politiche attive per il mercato del lavoro nella crisi: il quadro europeo e il caso italiano*, «Argomenti», terza serie, n. 5, pp. 5-37.
- Sergi V., Cefalo R. e Kazepov Y., 2018, *Young People's Disadvantages on the Labour Market in Italy: Reframing the Neet Category*, «Journal of Modern Italian Studies», vol. 23, n. 1, pp. 41-60, doi: [10.1080/1354571X.2017.1409529](https://doi.org/10.1080/1354571X.2017.1409529).
- Southwood I., 2017, *Against Precarity, Against Employability*, in Armano E., Bove A. e Murgia A. (a cura di), *Mapping Precariousness, Labour Insecurity and Uncertain Livelihoods. Subjectivities and Resistance*, Routledge, Londra-New York, pp. 70-82.

RPS

Nicola Giannelli e Vittorio Sergi

La versione italiana dell'alternanza scuola-lavoro ha fallito. Riflettiamo su un nuovo modello di integrazione

Francesco Sinopoli

Quali sono le ragioni del fallimento del modello italiano dell'alternanza scuola-lavoro, così come è stata imposta dalla legge 107 del 2015? Quali sono gli elementi della struttura produttiva nazionale che vanno analizzati per riformare la prassi dell'alternanza? Chiamandola magari con un altro nome, come ad esempio «integrazione scuola-lavoro», evitando di renderla obbligatoria, e sostituendola con quella prassi duale che già funziona in altre parti d'Europa. Il sistema produttivo deve convincersi che l'alternanza non è, né può essere intesa come un periodo di prova. E il percorso dell'alternanza

non può neppure ricadere economicamente sulle famiglie, creando nuove fratture, nuove disparità, nuove disuguaglianze. Tuttavia, è questo il momento di affrontare il modo in cui l'insegnamento teorico si combina con l'esperienza lavorativa concreta all'interno dei sistemi educativi, evitando di buttare il bambino con l'acqua sporca. Il lavoro, per diventare parte integrante di un percorso educativo, deve essere in grado di mettere alla prova l'intelligenza dello studente. Deve essere visibile la sua utilità sociale, e deve aumentare le capacità cognitive di chi studia.

1. Introduzione

«La transizione scuola, università, lavoro è un enorme e buio tunnel ovunque nel mondo», scrive Francesco Pastore in *Youth Experience Gap* (2014, p. 14), «sebbene le differenze tra nazioni siano evidenti: in Germania i giovani non stanno peggio dei lavoratori adulti, mentre in Sud Europa e nei paesi dell'Europa dell'Est la loro condizione è peggiore di ben tre o quattro volte. La crisi economica e finanziaria di questi anni ha ulteriormente peggiorato le condizioni dei giovani, in molte ma non in tutte le economie avanzate». Difficilmente un giudizio così realistico, sia pure duro, si adatta alla condizione del nostro paese, dove appunto l'alternanza scuola-lavoro è diventata davvero «il tunnel enorme e buio», l'incubo per tantissimi studenti, docenti, scuole, e altrettante famiglie.

In sostanza, esiste un gap generazionale in molti Stati europei, e non solo, che attende sia un'analisi più stringente e rigorosa sia soluzioni in termini di policy. Il gap generazionale non dipende esclusivamente dalle condizioni materiali e salariali del mercato del lavoro in ciascun paese, né tanto dalle legislazioni che ciascun paese si è dato, ma soprattutto dalla qualità dei sistemi educativi, e dalla ideologia che li sottende e li legittima. Nel pensiero liberale, ad esempio, è emerso in questi anni la tendenziale opinione per la quale debba essere il mercato del lavoro a dare soluzione al gap generazionale, consentendo alle aziende di pagare salari più bassi per i giovani che entrano nel mondo del lavoro, piuttosto che investire in formazione e produttività. Laddove prevalgono invece forme più flessibili di mercato del lavoro, un turnover occupazionale più marcato dà la possibilità ai giovani di passare da un lavoro a un altro, accumulando, nel migliore dei casi, esperienze utili per la carriera. E tuttavia, è emersa una intera scuola di pensiero economico che rigetta le regole mercatistiche del primo impiego e che bocchia il lavoro precario e temporaneo, sostenendo che le prime favoriscono solo coloro che sono in possesso di capacità e motivazioni più forti, e il secondo perché di fatto premia un'esperienza generica, inutile, priva di insegnamenti. Ecco perché è opportuno dare sempre più risalto, secondo questa scuola di pensiero che si condivide, ai sistemi educativi e formativi, rafforzandoli con migliori strategie di integrazione col mondo del lavoro, in modo da fornire ai giovani studenti le conoscenze e capacità necessarie prima di completare il ciclo di studi.

2. Dall'alternanza alla «transizione scuola-lavoro»

Quanto delineato dovrebbe essere il senso di ciò che in Italia è stato battezzato erroneamente come «alternanza scuola-lavoro», e che nel resto del mondo si chiama invece «integrazione». La grande domanda che, almeno in Italia, dovremmo porci tutti è come si insegna cos'è il valore del lavoro a scuola e come si tutelano diritti e garanzie per tutti, che derivano appunto dalla Carta fondamentale, per la quale la nostra resta pur sempre «una Repubblica fondata sul lavoro». Così, apprendere il valore del lavoro non è solo la risposta a una richiesta su come si «fa un mestiere», ma su come si individua la sua funzione sociale e individuale. Senza questo pre-requisito ogni legge sulla «transizione scuola-lavoro» non potrà mai funzionare.

Ora, al di là delle notizie di cronaca, che hanno visto per protagonisti imprenditori grandi e piccoli senza scrupoli, i quali hanno approfittato in molti casi della buona fede degli studenti, delle famiglie e delle scuole, occorre fare una panoramica degli enormi problemi strutturali che porta con sé l'attuale impostazione della normativa sull'alternanza scuola-lavoro. In primo luogo abbiamo verificato la desolante solitudine in cui sono state abbandonate le scuole nell'attuazione dell'alternanza: pochissime misure di accompagnamento, confusione inenarrabile su pratiche didattiche, dispositivi educativi e organizzativi da mettere in atto, indicazioni ministeriali poco chiare o inesistenti o giunte con grande ritardo. L'immagine che ne vien fuori è di scarsa cura e di grave disattenzione nei confronti dei ragazzi e delle scuole coinvolti in un complicatissimo processo, delle cui ricadute gli estensori della legge 107/2015, evidentemente, non avevano alcuna consapevolezza. Dappertutto è stato denunciato il fatto che al centro del processo educativo attivato con l'alternanza obbligatoria non ci sono i ragazzi, ma il numero di ore che la legge impone di effettuare. L'effetto distortivo è evidente: si realizzano esperienze e attività, non solo totalmente slegate dal proprio percorso educativo, ma spesso improvvisate, di scarsa qualità, che in tanti casi si concretizzano in vere e proprie prestazioni di lavoro gratuito prive di qualsivoglia intenzionalità educativa. Per questo è necessario che venga sventato il rischio di trasformare l'alternanza in un gigantesco serbatoio di lavoro gratuito preludio di un futuro precario. Ulteriore conseguenza di queste scelte è stata lo sviluppo abnorme dei pacchetti pre-confezionati. Di fronte alle comprensibili difficoltà per le scuole di dare una risposta a tutti i loro studenti è diventata pratica diffusa quella della compra-vendita dell'alternanza: percorsi uguali per tutti, progettati senza tener conto dei territori, dei contesti educativi, dei singoli ragazzi in formazione, che prevedono talvolta quote di partecipazione da parte degli studenti. Dinanzi alla stagione di mobilitazione che ha coinvolto scuole, studenti, sindacati, famiglie, è stata varata una «Carta dei diritti degli studenti in alternanza» che tuttavia appare palesemente inadeguata rispetto ai processi in atto nelle scuole impegnate nell'attuazione dell'alternanza. In particolare la «Carta» non fornisce strumenti adeguati per prevenire e sanzionare abusi sulle studentesse e sugli studenti in alternanza. Nessuna indicazione sui requisiti strutturali, funzionali ed etici che dovrebbero possedere i soggetti ospitanti e quelli professionali e didattici dei tutor esterni. Totale silenzio sull'obbligo che gli studenti debbano essere costantemente seguiti da chi realizza i percorsi con

RPS

Francesco Sinopoli

particolare attenzione durante i periodi di sospensione delle attività didattiche. Insomma il rischio che la denuncia di un abuso si trasformi in una mera procedura burocratica, fatta solo di montagne di carte da esaminare, è dietro l'angolo.

È dunque necessario un ripensamento in tema di alternanza scuola-lavoro. È estranea all'alternanza la finalità di dare risposte alle richieste del mercato del lavoro, tanto più quanto essa è destinata a una platea di circa un milione e mezzo di studenti. Occorre, invece, porre l'accento sull'alternanza quale metodologia didattica, rigorosa e scientificamente fondata, e porre l'attenzione sugli studenti e sullo sviluppo delle capacità di conoscenza, comprensione, interpretazione e di cambiamento della realtà a partire anche da ciò che Aris Accornero chiamava «il mondo della produzione» (Accornero, 2013). In questo senso l'alternanza intesa come percorso di «istruzione integrata» potrebbe contribuire a rinnovare metodi di lavoro e modalità organizzative delle scuole secondarie di secondo grado.

Serve un ripensamento delle norme attuali, proprio per pervenire ai risultati descritti prima. Nella nostra elaborazione, infatti, chiediamo intanto la cancellazione delle norme sulla precisa quantificazione delle ore dei percorsi (400 ore nei tecnici e professionali, 200 ore nei licei); la cancellazione delle norme in quella riforma del mercato del lavoro nota come *Jobs Act*, che confondono l'alternanza con l'apprendistato; la cancellazione delle norme della legge 107/2015 che utilizzano l'alternanza per piegare la scuola all'interesse di brevissimo periodo del sistema produttivo italiano, e non solo; la cancellazione delle norme su alternanza ed esami di stato introdotti dai decreti attuativi della legge 107/2015, ed è questo un altro dei punti chiave per capire il fallimento del modello italiano dell'alternanza (se diventa curricolare, si attribuisce un potere assoluto alle aziende, alcune delle quali, com'è ampiamente noto, possono fare ricorso a qualunque tipo di ricatto); la cancellazione delle norme che hanno introdotto forti decontribuzioni per i datori di lavoro che assumono ragazzi che hanno effettuato attività di alternanza nella medesima impresa. L'alternanza infatti non è, né può essere intesa come un periodo di prova. È pertanto evidente che il percorso dell'alternanza non può neppure ricadere economicamente sulle famiglie, creando nuove fratture, nuove disparità, nuove disuguaglianze. Occorre prevedere la totale gratuità dei percorsi per le famiglie.

Per quanto riguarda invece l'organizzazione più specificatamente scolastica, la nostra opinione è che venga attribuita piena competenza agli

organi collegiali nella progettazione e nella programmazione dei percorsi di alternanza scuola-lavoro, nell'ambito di un processo concreto di cooperazione tra scuole e strutture ospitanti, siano esse imprese, strutture pubbliche, enti privati o soggetti del terzo settore. Ciò comporta tre fasi: 1) l'individuazione cooperativa delle attività che si vogliono realizzare attraverso il percorso di alternanza; 2) l'apporto specifico che scuola e struttura ospitante forniscono termini di contenuti e ore; 3) la valorizzazione dei risultati di apprendimento da parte degli studenti al termine dell'esperienza di alternanza, anche ai fini della loro certificazione.

3. I diritti e i doveri, e i divieti, della nuova alternanza

Crediamo che sia giunto il momento per porre un limite assoluto, un vero e proprio divieto all'utilizzo di studentesse e studenti in alternanza per sostituire posizioni professionali (sembra perfino banale dirlo, ma gran parte delle storture del sistema giungono proprio da questa considerazione). Inoltre, va assicurato il diritto delle studentesse e degli studenti a essere guidati nelle varie esperienze, così come va implementato un monitoraggio costante dei percorsi, finalizzato ad assicurare standard di qualità delle esperienze, a partire dalla verifica della capacità formativa delle strutture ospitanti, cioè della loro attitudine a porsi anche come «ambienti di apprendimento» in grado di interagire con i percorsi scolastici e di strutturare curricula integrati. Un monitoraggio teso a influenzare la selezione in ingresso dei fattori che possono incidere sulla qualità dell'alternanza, tra cui è fondamentale la capacità da parte delle scuole e delle strutture ospitanti di dotarsi di figure di tutoraggio idonee e adeguatamente formate. Ma anche in grado di agire in corso d'opera per arginare criticità e supportare invece le situazioni che hanno ricadute positive sui percorsi di apprendimento. Infine, vanno definiti in modo chiaro obblighi e impegni delle aziende coinvolte nei sistemi dell'alternanza. Innanzitutto rendere effettiva l'obbligatorietà dell'utilizzo del Registro nazionale per l'individuazione dei soggetti ospitanti, immaginando anche sanzioni. Nel registro vanno inserite tutte le informazioni sui requisiti strutturali, funzionali ed etici che dovrebbero possedere i soggetti ospitanti e quelli professionali e didattici dei tutor esterni. Il divieto di individuare soggetti ospitanti che abbiano operato licenziamenti o abbiano lavoratori che fruiscono di ammortizzatori sociali. E infine, occorre ribadire che l'uti-

lizzo di stage e tirocini deve essere coerente con le finalità educative previste dalle norme interne al sistema educativo (Linee guida del triennio degli istituti tecnici e professionali) e non con le norme mercato-lavoristiche.

4. Uno sguardo necessario ai fattori strutturali del mercato del lavoro secondo la prospettiva Ocse

Uno dei fattori strutturali nelle variazioni da paese a paese è l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro e la situazione economica generale. Come segnala l'Ocse, «un'economia ben funzionante è il fattore forse più fondamentale per conformare la transizione dei giovani dall'istruzione iniziale al lavoro» (Ocse, 2015). Di conseguenza, ci si attende che se il tasso totale di disoccupazione è elevato, i giovani resteranno confinati nel lavoro precario o nella disoccupazione. Ma vi sarebbe da chiedersi perché mai proprio le giovani generazioni sono le più colpite dalla recessione economica. Una delle spiegazioni fornite da illustri economisti, e tra loro i nobel Stiglitz e Krugman, è che i giovani sono considerati come otusider nel mercato del lavoro, poiché sono privi di esperienze lavorative, lobby e reti, cosa che li rende meno attraenti alle aziende, in confronto ai lavoratori stabilizzati. Di conseguenza, sono riluttanti a offrire ai giovani un lavoro a tempo indeterminato, soprattutto in tempi di incertezza economica. Due sono le ragioni che spiegano le difficoltà incontrate dai giovani quando entrano nel mondo del lavoro, in tempi di alta disoccupazione e di istruzione fortemente differenziata. Secondo Breen (2005) nella decisione dei datori di lavoro di offrire contratti a lungo termine d'impiego, è molto importante se possono o meno controllare con precisione ciò che un dipendente sa fare. Gli impieghi ad alto tasso di specializzazione sono difficili da controllare, e richiedono un alto tasso di addestramento «on-the-job», e dunque, elevati investimenti del datore di lavoro sui suoi dipendenti, in confronto a occupazioni a basso tasso di specializzazione, nei quali il dipendente può essere sostituito con maggiore facilità. Per questa ragione è meno «profittevole» assumere dipendenti ad alto tasso di conoscenze solo per un periodo breve, anche durante la recessione. E comunque, i vantaggi di un'assunzione di lungo periodo di dipendenti ad alto tasso di conoscenze sono sostanzialmente maggiori in tempi di ripresa economica, rispetto ai vantaggi forniti dalla flessibilità nei rapporti di lavoro in tempi di crisi econo-

mica. Così, coloro che entrano nel mercato del lavoro con un tasso più elevato d'istruzione sono protetti meglio contro le conseguenze negative del declino economico rispetto a coloro che hanno tassi d'istruzione più bassi. La seconda motivazione per cui i giovani a più elevata istruzione sono in posizione più vantaggiosa durante la recessione economica è che essi possono scegliere se accettare perfino occupazioni più povere in termini di «competenze», qualora non fossero disponibili quelle per le quali hanno così duramente studiato negli anni della preparazione scolastica.

Va poi detto che esiste una competizione fortissima intragenerazionale, per la quale coloro che hanno gradi più bassi d'istruzione sono maggiormente svantaggiati, poiché non possono aspirare a una occupazione inferiore, avendo già toccato il «fondo» della gerarchia. Ecco perché i giovani privi di elevata istruzione vengono spinti sempre più verso lavoro precario e disoccupazione. Questo processo si chiama in letteratura sociologica «crowding-out», ovvero di esclusione. Come si desume, e sembra perfino strano ribadirlo nel XXI secolo, la scuola, l'istruzione, l'alta formazione sono strettamente connesse alla capacità del mercato del lavoro di assorbire nuovi assunti, con diverse gradazioni di conoscenze. Ecco perché conviene riflettere con maggiore profondità sulla specificità del sistema educativo, in relazione al mercato del lavoro e alla qualità del nostro sistema industriale e produttivo.

5. Lo «spazio delle qualifiche» e «lo spazio dell'organizzazione»

Soprattutto nel volgere del millennio, molte ricerche hanno affrontato il tema dell'organizzazione e della strutturazione del sistema educativo, che determina l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro. L'aspetto importante e decisivo che ovunque è stato colto è il legame istituzionale tra istruzione e mercato del lavoro. Secondo alcuni ricercatori, gli Stati si sono divisi secondo uno «spazio delle qualifiche» e uno «spazio dell'organizzazione». La divisione è generata dal modo in cui l'insegnamento teorico si combina con l'esperienza lavorativa concreta all'interno dei sistemi educativi nazionali. Negli «spazi dell'organizzazione», i programmi educativi sono piuttosto generici. Le cosiddette «competenze» lavorative, cioè, non sono apprese durante il ciclo dell'istruzione, ma principalmente «on-the-job», in azienda. Ciò ha effetti sul legame piuttosto debole tra il mondo della scuola, dell'istruzione e del lavoro, dal momento che, da lavoratori, i giovani si

trovano spiazzati rispetto a ciò che si è imparato a scuola. Al contrario, negli «spazi delle qualifiche» le «competenze» occupazionali specifiche vengono insegnate soprattutto nelle aule scolastiche, nell'istruzione professionale, ad esempio. Ed è organizzata, in molte parti d'Europa, sia con l'addestramento teorico che con la pratica «on-the-job», oppure secondo una combinazione di entrambi, il cosiddetto «sistema duale», tipico dei paesi dell'Europa centrale, come la Germania. Indifferentemente da come venga istituzionalizzata l'istruzione professionale, la conseguenza di questo modello è che quando gli studenti lasciano la scuola sono ben addestrati a quelle professioni particolari, e per le aziende costituiscono un costo relativamente minore, e ciò li rende «molto attraenti» nel mercato del lavoro. Ecco perché negli «spazi per qualifiche», e dunque nel sistema duale, il legame tra istruzione e mondo del lavoro è decisamente forte, e sono decisivi i diplomi acquisiti nel processo scolastico. In altre parole, l'esperienza europea ci consegna una lezione: laddove il sistema educativo è orientato in maniera più specifica verso l'istruzione duale, o professionale, i giovani sembrano meno costretti a scegliere tra un impiego temporaneo e precario, la disoccupazione oppure un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Ciò tuttavia non spiega per quale ragione giovani con diplomi universitari non siano premiati allo stesso modo proprio nei paesi con sistemi d'istruzione professionale specifici. Si può sostenere che in questi paesi il settore terziario dell'istruzione sia di solito meno frequentato rispetto a quei paesi a sistema educativo generale, dove è razionale raggiungere il grado più alto di istruzione. Così, l'istruzione universitaria nei paesi con sistemi professionali specifici è considerata esclusiva, e ci fa concludere che i giovani dotati di istruzione alta o media, in questi paesi a forte presenza di istruzione professionale duale o specifica, affrontano meglio le opportunità del mercato del lavoro, lasciando le difficoltà ai meno istruiti, che riempiranno le stime dei Neet.

6. La condizione disagevole dei giovani italiani e il rapporto con le imprese

Secondo il Rapporto *Education at a glance* dell'Ocse (2017), nella sezione dedicata alla transizione scuola-lavoro, i dati relativi all'Italia nel 2016 parlano con chiarezza: nella popolazione compresa tra i 15 e i 19

anni, l'88,5% frequenta la scuola, mentre l'11,5% è la media dell'abbandono scolastico (con forti differenziazioni tra Nord e Sud del paese), il 2,1% sono i ragazzi occupati, mentre il 9,4% è compreso tra i Neet; nella popolazione compresa tra i 20 e i 24 anni, solo il 42,9% prosegue gli studi, il 57,1% non prosegue e di questi solo il 24,8% trova un'occupazione e il 32,2% è annoverato tra i Neet. Complessivamente, la generazione dei Neet in Italia, compresa tra i 15 e i 24 anni, raggiunge quasi la metà dei giovani, una cifra spaventosa, colossale. Al confronto i dati della Germania sono eloquenti: nella prima fascia, 15-19 anni, il 92% va a scuola, e di quel 7% residuo meno della metà è considerato Neet; nella seconda fascia, 20-24 anni, il 53,5% prosegue gli studi, il 35,7% trova un'occupazione (proprio per effetto del sistema duale e dell'integrazione scuola-lavoro definita da un sistema ad alta densità professionale) e solo il 10,8% viene considerato il gruppo dei Neet. Ecco perché in Italia è più che mai urgente, importante e decisivo rimettere al centro del dibattito pubblico la questione della transizione scuola-lavoro, nel rispetto del dettato costituzionale.

In questo senso, come ricorda Andrea Ranieri (2016, *passim*) «è interessante ricordare il rapporto sui fabbisogni formativi delle imprese italiane, elaborato da Nicola Schiavone per conto dell'Ente bilaterale fra Confindustria e sindacati confederali dei primi anni 2000. Il rapporto era frutto di un lungo lavoro che aveva coinvolto un migliaio di attori, industriali, sindacalisti, delegati sindacali delle maggiori categorie dell'industria italiana. I contenuti del rapporto furono per molti aspetti sorprendenti. L'insieme delle professionalità esistenti nell'industria italiana era leggibile attraverso 63 profili professionali, la maggior parte dei quali trasversali a più settori lavorativi. Per ognuno dei profili erano evidenziate le caratteristiche professionali ma anche quelle culturali e relazionali necessarie a esercitarli con un sufficiente livello di competenza, di autonomia, di responsabilità. Le figure professionali individuate non erano il puro e semplice rispecchiamento del lavoro che c'era, ma del lavoro che era necessario attivare perché l'industria italiana potesse fare un salto di qualità sul terreno dell'innovazione dei prodotti e dei processi. Le figure professionali, che pure erano il frutto di una indagine minuziosa e concreta dei diversi contesti produttivi, erano definite ideali, quelle cioè necessarie per fare al meglio il proprio lavoro». Insomma, secondo Ranieri, quel metodo sembrava «il meglio necessario a far crescere la qualità delle imprese e per inserire i lavoratori in un percorso di crescita professionale dentro l'impresa, ma spendibile e riconoscibile nell'insieme del sistema produttivo.

RPS

Francesco Sinopoli

Era possibile fornire alle scuole, alle università, alla formazione professionale non una miriade di qualifiche e di domande contingenti ma un numero limitato di profili orientati al futuro» (*ivi*, p. 66).

Si è scelta una strada diversa. Ha prevalso l'interesse di brevissimo periodo, puntando al costo del lavoro piuttosto che all'innovazione tecnologica per realizzare incrementi di produttività. Il sistema produttivo italiano ha preferito la via dell'aggiornamento tecnologico a quella dell'innovazione (Graziani, 1985) concentrando i pochi investimenti nell'acquisto piuttosto che nella produzione di tecnologia e causando un disavanzo commerciale su un settore strategico (Lucarelli, Palma e Romano, 2013). Infatti il basso valore aggiunto dei nostri prodotti, determinato dalla quota di sapere e innovazione in essi incorporata, ha un effetto a cascata sui salari, sulle mansioni richieste, sulla capacità non solo di produrre ricchezza, ma anche di assicurare qualità nel lavoro e nella vita. Perché l'occupabilità diventi occupazione e non resti permanente disponibilità allo sfruttamento e alla precarietà è necessario modificare la nostra specializzazione produttiva e puntare non su profili professionali stretti ma su saperi e competenze interdisciplinari. La robotica è la scienza interdisciplinare per eccellenza ed è quella che innerva tutti i maggiori processi di trasformazione del presente. Al contrario la retorica dell'occupabilità, totalmente fuorviante asseconda gli interessi di brevissimo periodo del sistema produttivo.

7. La «transizione» e la pedagogia democratica: un dibattito da riprendere e rilanciare

Tutta la pedagogia progressista del secolo scorso, da John Dewey a Howard Gardner, ha considerato come un limite grande della scuola il concentrarsi sulla sola intelligenza logico deduttiva, trascurando l'intelligenza del fare. L'intelligenza delle mani che lavorano e trasformano il mondo. E non solo. Come acutamente scrive Gardner (2006, p. 64) «è fuorviante credere che gli esseri umani possiedano una sola capacità intellettuale, che quasi sempre corrisponderebbe a un'amalgama di abilità linguistiche e logico-matematiche. Dal punto di vista evolutivo, avrebbe più senso un essere caratterizzato da varie facoltà mentali relativamente autonome, fra cui l'intelligenza musicale, quella spaziale, quella corporeo-cinestetica, e quella naturalistica. Ho proposto altre due forme di intelligenza personale: quella intrapersonale e quella interpersonale». Sul piano squisitamente filosofico, è una vera e

propria rivoluzione, poiché supera il vizio, che deriva dalla riflessione di Kant, di attribuire una gerarchia delle facoltà mentali, assumendo che la razionalità logico-matematica sia in testa, e tutte le altre in coda. La pedagogia contemporanea trova enormi difficoltà ad accettare il piano delle intelligenze multiple elaborato da Gardner in mezzo secolo di ricerche in psicologia e pedagogia. Eppure, quel piano risolverebbe molti dei problemi, anche relazionali, oggi quotidianamente presenti nelle aule scolastiche di tutta Italia, e non solo. Al contrario, chi ha pensato e ragionato sulla cosiddetta alternanza ci ha messo in guardia dal considerare qualsiasi lavoro come formativo. Il lavoro, per diventare parte integrante di un percorso educativo, deve essere in grado di mettere alla prova l'intelligenza dello studente. Deve essere visibile la sua utilità sociale, e deve aumentare le capacità cognitive di chi studia.

Solo i lavori «buoni» hanno valenza formativa. Se è così, prima di invitare le scuole a cercarsi un posto di lavoro purchessia, per ottemperare all'obbligo, occorre chiedersi quali sono oggi in Italia i lavori che hanno queste caratteristiche. Non sono purtroppo molti. Negli ultimi anni nel nostro paese abbiamo perso circa un milione di posti a media e alta qualificazione.

La perdita occupazionale complessiva è stata attenuata dalla crescita di posti di lavoro a bassa qualificazione. L'analisi Ocse Pisa sulle competenze alfabetiche e matematiche della popolazione ci segnala che se è vero che i giovani italiani entrano nel mercato del lavoro con scarse competenze pratiche, quando lavorano in lavori precari e di bassa qualificazione le competenze addirittura le perdono.

L'alternanza per avere senso dovrebbe essere accompagnata da un piano di investimenti pubblici e privati volti da un lato ad aumentare la qualità del lavoro produttivo e di servizi, e dall'altro a costruire posti di lavoro connessi al risanamento del territorio, al risparmio energetico, all'economia verde. Lavori di cui è chiara l'utilità sociale e volti a uno sviluppo sostenibile, che contrasti gli effetti, del resto già drammaticamente evidenti, che ha sulla nostra economia e sul nostro vivere civile il riscaldamento climatico. Un vero e proprio piano del lavoro di cui l'alternanza, allora sì, potrebbe essere elemento essenziale.

I Comuni potrebbero essere i punti di raccolta e di promozione della domanda e dell'offerta di lavoro con queste caratteristiche. Ma nella legge 107 del 2015 del ruolo degli enti locali non c'è traccia. Tutto è risolto nel rapporto verticale tra dirigenti scolastici e Ministero. E dal Ministero è davvero difficile costruire l'interfaccia necessaria fra le scuole e il contesto lavorativo in cui sono inserite.

Infine l'alternanza funziona se è inserita anche in un progetto organico di formazione permanente, che è il grande anello mancante del nostro sistema formativo e produttivo. Le imprese che fanno formazione ai propri dipendenti sono in Italia veramente poche, se paragonate al contesto europeo.

E non può essere un buon ambiente formativo per gli studenti quello che non ha cura delle competenze dei propri lavoratori, che considera il lavoro una merce da usare e da buttare in base alle convenienze.

Riferimenti bibliografici

- Accornero A., 2013, *Il mondo della produzione*, il Mulino, Bologna, 4ª edizione.
- Breen R., 2005, *Explaining Cross-National Variation in Youth Unemployment Market and Institutional Factors*, «European Sociological Review», vol. 21, n. 2, pp. 125-134.
- Gardner H., 2006, *Educazione e sviluppo della mente*, Erickson edizioni, Trento.
- Graziani A., *Intervento al convegno di Azimut sulla politica economica e l'occupazione, Milano nei giorni 25 e 26 ottobre 1985*, disponibile all'indirizzo internet: www.sylolabini.info/online/cambiare-tutto-per-non-cambiare-niente-una-spregiudicata-analisi-della-politica-economica-del-nostro-paese/.
- Lucarelli S., Palma D. e Romano R., 2013, *Quando gli investimenti diventano un vincolo. Contributo alla discussione sulla crisi italiana nella crisi internazionale*, «Moneta e Credito», vol. 67, n. 262, pp. 169-205.
- Ocse, *Rapporto Education at a glance 2017*, Oecd Publishing, Parigi.
- Pastore F., 2014, *The Youth Experience Gap. Explaining National Differences in the School-to-Work Transition*, Springer, Berlino.
- Ranieri A., 2016, *Dalla scuola al lavoro, quello «buono»*, «ItalianiEuropei», n. 1-2.

DIBATTITO

Il Bes e il rapporto tra benessere e politiche

Istat, *Rapporto Bes 2017*, Roma, 2018

La politica del dato: la misura del benessere equo e sostenibile

Giovanni B. Sgritta

RPS

L'articolo si sofferma sul Rapporto Bes 2017, evidenziando lo iato tra l'assunzione politica degli indicatori in funzione complementare e correttiva al Pil e la misura del Benessere equo e sostenibile (Bes), che presenta una ricchezza di contenuti decisamente più ampia e articolata. E tuttavia anch'essa non senza palesi e non trascurabili lacune, cui nell'edizione del 2017

si è in parte cercato di ovviare con la revisione di alcuni indicatori, e con ampliamento del set di indicatori sullo sviluppo sostenibile in linea con l'Agenda 2030 approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. L'articolo sottolinea infine come il tentativo di accostare al Pil una misura alternativa annovera punti di forza e di debolezza di cui è necessario tener conto.

1. *Gli antefatti...*

I rapporti Bes, il primo è del 2013, sono il punto di arrivo di un lungo e proficuo lavoro avviato dall'Istituto nazionale di statistica in collaborazione con il Cnel nel 2010 con l'obiettivo di individuare una misura della qualità della vita (benessere, prosperità, *well-being*) capace di andare «oltre il Pil». L'iniziativa, ricordiamolo, muoveva da precedenti illustri, alcuni antichi, altri più recenti, in testa il rapporto della Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (nota come Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi) del 2009, che insisteva particolarmente sullo spostamento di enfasi dalla misurazione della produzione economica a quella del benessere delle persone.

Contare il valore totale dei beni e dei servizi prodotti in un dato periodo in un dato paese ha dalla sua il pregio della semplicità e della chiarezza; il che spiega la fortuna del Pil. Il punto è che la semplicità per molti versi fa violenza alla realtà e l'utilità della misura si arresta a fronte di quelle dimensioni dell'esistenza che (per i più) la rendono degna di essere vissuta. L'idea di progresso, sosteneva Bloch in una conferenza del 1955, «implica un verso dove e a che scopo, e invero uno scopo che si deve volere e perciò buono, e uno scopo da conqui-

stare e perciò non ancora conseguito»; cioè un senso, una prospettiva, non riducibile alla sola disponibilità dei beni e dei servizi forniti dal mercato (Bloch, 1990).

Detto altrimenti, il reddito conta come mezzo, non come fine. «[...] Individual claims – scrive Sen su questo punto – are to be assessed not just by the incomes, resources or primary goods people respectively have [...] but in terms of the freedom they have to choose between different ways of living they can have reason to value» (Sen, 2017). Insomma, la sfera del gratuito, dell'atto volontario, dell'informale, dei tanti capitali intangibili, delle relazioni sociali, della salute come dato oggettivo ed esperienza soggettiva, del livello di soddisfazione per la propria esistenza o tenore di vita, e di ciò che conta come externalità negativa dello sviluppo economico (l'inquinamento ambientale, il dissesto idro-geologico del territorio, la disegualianza nella ripartizione delle risorse prodotte e i suoi effetti sulla coesione sociale, gli squilibri di genere, la limitazione del tempo libero e la sua incidenza sui rapporti familiari, il livello di sicurezza ecc.): questo e altro sfugge alla misura del Pil. E chiama in causa l'esigenza di una revisione profonda delle statistiche che pur si propongono come rappresentazioni e narrazioni delle condizioni di vita reali di una collettività.

L'errore del «numero magico» (il Pil) incide sugli strumenti della conoscenza della realtà sociale e sulle scelte politiche. Mina la credibilità delle statistiche, alza il rischio che la società «non si riconosca più nell'immagine che le statistiche le rinviano di se stessa» (Fitoussi, 2013) e che i dati perdano pertanto di senso e consenso. E non è cosa da poco: in una società sempre più individualizzata e dinamica la narrazione statistica – *le récit statistique* – è il principale criterio guida per la definizione e per l'analisi dell'impatto delle politiche sulla vita dei cittadini. E ricade sulle politiche, poiché «ciò che si misura finisce necessariamente per influenzare ciò che si fa e come lo si fa», ossia come si prendono le decisioni. In entrambi i casi con ricadute palesi sul grado di fiducia/sfiducia dei cittadini nelle istituzioni che dovrebbero rappresentarli.

2. Statistica e/è politica

Se una delle funzioni della politica è fare chiarezza, produrre leggibilità, togliere dall'opacità i fatti della vita economica e sociale, questa funzione si è decisamente logorata (Fitoussi e Rosanvallon, 1996). Le

statistiche hanno inesorabilmente perso in pertinenza. Solo a fatica sono riuscite negli anni a ridurre la frattura con la realtà. Rafforzando la parte sociale, cenerentola di quella economica, estendendo le indagini ad ambiti e a settori prima trascurati, prestando attenzione a categorie e a soggetti fino ad allora esclusi, facendo emergere l'informale e il sommerso; e, sotto il profilo del metodo, moltiplicando il numero di indagini per campioni rappresentativi, includendo nelle rilevazioni la misura sempre aborrita di atteggiamenti e di giudizi soggettivi, passando dal dato statistico puro e semplice alla informazione statistica assunta a *bene pubblico*.

Parte da lì, negli ultimi venti, trent'anni, forse più, una rivoluzione copernicana della costruzione statistica della realtà; realizzata in primis, ma non solo, con l'estensione del numero di indicatori rispetto alla consueta rappresentazione descrittiva, statica e semplificata della società. Una mutazione profonda, della produzione statistica, che diviene essa stessa una componente costitutiva della realtà e delle possibilità di agire sulla società, e dunque della politica. Giusto quanto osservava icasticamente Desrosières: «[...] elles [le statistiche] reflètent la réalité et elles instituent celle-ci». Così la statistica «contribue alors à faire de la réalité et non pas simplement à la “refléter”» (Desrosières, 2014, p. 75).

Ovviamente, la trasformazione non si compie nel vuoto. Il presupposto è una trasformazione altrettanto profonda della società, dei rapporti interindividuali e tra gli individui e le istituzioni; dunque del significato e dello spazio che spetta alla politica. Un rivolgimento di questa portata presuppone un nuovo modo di pensare e di organizzare i rapporti sociali, che la statistica, le statistiche, gli indicatori, si incaricheranno di riflettere, di seguire nel tempo, ma anche di promuovere, suggerire, anticipare. La trasformazione è profonda, radicale. Soprattutto quando si perfeziona, è il caso del Bes, in una proposta organica di domini tematici e di indicatori, che non tradiscono l'ambizione di mirare alla copertura per quanto possibile esaustiva dei fatti economici, del lavoro, della salute, della società, dell'ambiente, della sfera delle relazioni sociali, dei rapporti con le istituzioni, della ricerca, della qualità dei servizi..., della vita insomma. Ancora, quando l'estensione e l'aumento delle quantità esitano in qualcos'altro, in una qualità diversa dell'informazione.

Il sistema statistico cessa così di essere un mero fornitore di dati al servizio delle amministrazioni e delle imprese, per muoversi in un orizzonte più ampio; assume un ruolo politico autonomo, un nuovo protagonismo: di idee, di indagine, di indirizzo, di progetto. Lo coglie

con chiarezza Agamben in un recente, pregevole saggio sulla scomparsa di Ettore Majorana, nel quale riflette sulla tesi esposta dal matematico palermitano in un articolo apparso postumo su *Il valore delle leggi statistiche nella fisica e nelle scienze sociali* (a quanto pare sfuggito sia agli studiosi di statistica sia ai sociologi). L'articolo è interessante perché in esso Majorana avanza l'idea, allora originale, di un'analogia formale tra la fisica quantistica e la statistica sociale. «Come le leggi probabilistiche della meccanica quantistica mirano non a conoscere, ma a “comandare” lo stato dei sistemi atomici – riassume Agamben –, così le leggi della statistica sociale mirano non alla conoscenza, ma al “governo” dei fenomeni sociali»; entrambe, la nuova fisica e la statistica sociale, non aspirano più solo a conoscere la realtà, alla conoscenza fine a se stessa, alla conoscenza come informazione *prêt-à-utiliser* da parte del decisore. Si spingono fino ad «intervenire su di essa per governarla» (Agamben, 2016, pp. 19, 43-44). E cambia tutto.

Si consuma in tal modo una cesura radicale con il passato; una cesura che annovera il produttore statistico tra i decisori della cosa pubblica, con una *sua* idea della realtà, e di conseguenza una *sua* proposta, un *suo* progetto, di come agire per cambiarla, in breve di «come conoscere per agire», per fare politica: tramite la selezione e l'evidenziazione dei fenomeni che contano, dei loro nessi reciproci, della costruzione di specifici indicatori, dell'aggregazione di questi in indici compositi, operazione di sintesi assolutamente indispensabile nel sempre più ingombrante e confusivo accumulo di dati e di informazioni disponibili. Ancora una volta la costruzione del dato e dell'informazione si dimostra operazione tutt'altro che neutra e scontata, mera istantanea della realtà, non guidata da una visione ideologica o politica della società. Con una differenza non da poco rispetto a un passato recente; ché se allora la questione ruotava attorno a quale particolare visione del mondo o più banalmente a quale nozione di senso comune fossero a fondamento del dato, con il passaggio al nuovo ordine, con il salto di qualità compiuto con l'adozione di uno strumento straordinario come il Bes, l'informazione prodotta dal sistema statistico (un'informazione finalizzata, ragionata, aggregata, composita) si carica inevitabilmente, anche implicitamente, di una valenza politica più o meno definita, più o meno coerente; un disegno che prospetta ai decisori, alle istituzioni, alle imprese, ai cittadini in primo luogo una particolare lettura della società e con questa un'agenda delle cose da fare, dei punti di forza e di debolezza, dei costi e delle opportunità, delle priorità e degli aspetti critici del quadro sociale. Decisamente un nuovo protagonismo.

3. *La misura del benessere equo e sostenibile*

Per motivi che qui sarebbe superfluo chiarire, l'Italia è il primo paese europeo a inserire nella programmazione economica la misura del benessere. Lo fa con la Legge di bilancio del 2016, che incarica un Comitato di esperti di «selezionare e definire, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, gli indicatori di benessere equo e sostenibile» che dovranno essere adottati con decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze, per monitorarne l'andamento nel triennio che precede il Documento di programmazione economica e finanziaria (Def) e per prevederne l'evoluzione nel successivo.

Un passo di indiscutibile valore simbolico e politico, in attesa di ulteriori sviluppi; e tuttavia importante, perché riconosce il ruolo dell'informazione statistica come interlocutore privilegiato e presupposto delle scelte di governo e di controllo della loro efficacia. Rispetto ai centoventinove indicatori distribuiti nei dodici domini che compongono il Bes, il Comitato, seguendo una logica che tiene conto innanzitutto della pertinenza degli indicatori rispetto alle politiche, quindi della fattibilità delle misure, della loro tempestività e della necessità di evitare pletore informative (parsimonia), da centoventinove ne estrae dodici, che val la pena riportare per esteso: il reddito medio disponibile aggiustato (cioè inclusivo del valore dei beni e dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e dagli enti senza fini di lucro) pro capite; l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile; l'indice di povertà assoluta; la speranza di vita in buona salute alla nascita; l'eccesso di peso (obesità); l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; il tasso di mancata partecipazione al lavoro; il rapporto tra il tasso di occupazione delle donne in età compresa tra i 25 e i 49 anni con figli in età prescolare e il tasso di occupazione delle donne senza figli; l'indice di criminalità predatoria; l'indice di efficienza della giustizia civile; le emissioni di CO₂ e di altri gas clima alteranti; l'indice di abusivismo edilizio. La loro rilevanza non ha bisogno di spiegazioni.

Un compromesso? Un ottimo compromesso, alla luce dei criteri adottati dal Comitato. E tuttavia, come tutti i compromessi, costretto a cedere qualcosa, a fare di necessità virtù; come di necessità virtù era stata costretta a fare la commissione scientifica che aveva lavorato alla costruzione del Bes: andando a prendere, dominio per dominio, indicatore per indicatore, il dato laddove era disponibile, accontentandosi inevitabilmente dello stato dell'arte, di ciò che offrivano archivi, rilevazioni correnti e indagini campionarie, tenuto conto della tempistica,

della qualità delle informazioni: in alcuni casi elevata, in altri mediocre, in altri decisamente scarsa e bisognosa di approfondimenti e di sperimentazioni. La selezione del Comitato di esperti ha dato luogo così a una sorta di effetto di rinforzo; nel senso che la scelta non poteva che cadere su quegli indicatori che offrivano le maggiori garanzie di validità, attendibilità e qualità, tralasciando quelli che presentavano le maggiori debolezze, e ovviamente rinunciando a ciò di cui la statistica ufficiale ancora non disponeva o di cui disponeva malamente. In altri termini, il Comitato non ha potuto che compiere una scelta di «seconda mano», pescando all'interno della selezione originaria eseguita in sede di costruzione della misura del benessere; finendo così per privilegiare il consolidato rispetto a quanto sarebbe stato forse più utile e innovativo considerare come misura del benessere equo e sostenibile.

Alcune considerazioni a margine. La prima, che il destino del Bes si lega così a doppio filo alle decisioni della politica; nel senso che la Legge di bilancio potrebbe essere modificata dal Parlamento nella legislatura entrante, e così la selezione degli indicatori individuati dal Comitato. Per principio, nessuna forza di governo gradisce assoggettare la propria azione a un *facts checking* esterno (a meno che non vi sia costretta, come sarebbe il caso se la misura venisse inserita nella Costituzione), soprattutto se questo controllo poggia su dati e strumenti certificati da una fonte autorevole e ufficiale (Istat). In secondo luogo, nulla garantisce circa l'utilizzo che governo e Parlamento, forze politiche e parti sociali, faranno dei risultati del monitoraggio e della previsione dei dodici indicatori scelti dal Comitato. Che poi dodici non sono, perché lo stesso Comitato, su richiesta del ministro dell'Economia e delle Finanze, ne ha proposto una prima e provvisoria selezione, limitata a quattro, utilizzabili per il Def 2017: il tasso di mancata partecipazione al lavoro; il reddito medio disponibile aggiustato pro capite; l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile; le emissioni di CO₂ e di altri gas clima alteranti.

Tutti importanti, senza dubbio. Il primo perché migliora la misura del tasso di disoccupazione, includendo, oltre a chi cerca lavoro, anche gli *scoraggiati* (che in Italia, soprattutto tra i giovani, non sono pochi); il secondo perché consente di aggiungere alla misura del reddito spendibile anche quanto arriva alle famiglie attraverso i servizi delle pubbliche amministrazioni e delle istituzioni senza fini di lucro; l'indice di disuguaglianza e le emissioni di gas clima alteranti perché sono misure condivise a livello europeo e perché sono indicatori l'uno dell'equità

economica, l'altro della qualità dell'ambiente e indirettamente di sostenibilità del rischio di cambiamenti climatici. Ora visti come «cavalli di Troia» per fare breccia nel Palazzo e revocare in dubbio l'isolato, assurdo primato del Pil, la scelta è azzeccata. Ma non sfugge nemmeno a una lettura superficiale il fatto che, dei dodici indicatori selezionati, essi siano i «parenti» più prossimi al Prodotto interno lordo, quelli maggiormente «reddito-correlati»; tra gli otto restanti, per il momento accantonati, altri ve ne erano che avrebbero consentito un'azione più incisiva nella direzione intrapresa. Colpisce, ad esempio, l'esclusione del tasso di povertà assoluta, una misura che, basata sui consumi anziché sui redditi, dà un'immagine diversa della povertà (non di poco conto in una società come la nostra); la speranza di vita in buona salute, conseguenza decisamente importante della diseguaglianza dei redditi; così come l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione e, sotto il profilo dell'equità di genere, il rapporto tra il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e quello delle donne senza figli, che avrebbe fornito una valutazione indiretta del tragico ritardo delle politiche pubbliche rivolte alla famiglia. Per tacere dell'indice di efficienza della giustizia civile, della sicurezza personale e di quant'altro riflette di diritto e rovescio la qualità della vita di individui e famiglie.

Detto in termini un po' rozzi, si avviano così alla sperimentazione quegli indicatori che prevedibilmente non apporteranno straordinari rivolgimenti e restano in panchina, in attesa di entrare in campo, quelli che avrebbero certamente offerto un maggior contributo alla sfida per la costruzione di una misura di efficacia dell'azione politica e del benessere equo e sostenibile del paese. Le ragioni? Nelle pagine conclusive della relazione finale del Comitato è scritto chiaramente che «l'esigenza imposta dal dettato della legge di inserire gli indicatori in esercizi di previsione ha portato ad escludere l'intero novero degli indicatori di carattere soggettivo i quali, invece, interessando le percezioni, rivestono grande importanza nel catturare il livello di benessere dei cittadini. Il criterio di fattibilità ha anche impedito di includere, per carenza di informazione statistica funzionale alle finalità imposte dalla legge, dimensioni importanti quali ad esempio quella di mobilità sociale, della diffusione delle mafie e ha portato a scegliere l'indice di abusivismo edilizio in luogo di quello di consumo di suolo¹».

¹ Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, Relazione finale, disponibile all'indirizzo internet: http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/atti/governo/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0428_F002.pdf&leg=XVII.

4. *Bes 2017: punti di forza, criticità*

Rimane dunque un iato tra l'assunzione politica degli indicatori in funzione complementare e correttiva al Pil e la misura del Bes, che presenta una ricchezza di contenuti decisamente più ampia e articolata. E tuttavia anch'essa non senza palesi e non trascurabili lacune, cui nell'edizione del 2017 si è in parte cercato di ovviare con la revisione di alcuni indicatori, in particolare quelli dei domini relativi a Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Innovazione ricerca e creatività (che ha cambiato nome rispetto alle precedenti edizioni del rapporto in cui compariva come Ricerca e innovazione) e Qualità dei servizi. Inoltre, e merita sottolinearlo perché era la parte più debole o trascurata del Bes, l'ultima edizione del Rapporto amplia il set di indicatori sullo sviluppo sostenibile in linea con l'Agenda 2030 approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

L'esame del Rapporto Bes 2017 (su dati 2016) richiede una parola di premessa; questa: che di regola l'andamento del benessere non è valutato in base ai singoli indicatori, bensì in riferimento a indici compositi, dominio per dominio, che, affiancati a quelli specifici, possano consentire una lettura più agevole ed efficace dei fenomeni a livello nazionale e dei differenziali territoriali che li caratterizzano. Chiarito questo punto, considerando il triennio 2014-2016 i risultati sono alterni; alcuni gruppi di compositi fanno registrare un netto miglioramento nel periodo, altri presentano miglioramenti discontinui; altri un recupero rispetto all'andamento (negativo) degli anni precedenti e, infine, altri ancora sono peggiorati con maggiore o minore intensità nel corso dell'ultimo anno.

Giusto per inventario: migliorano Istruzione e formazione, Occupazione, Politica e istituzioni e Sicurezza. Fanno registrare discontinuità due gruppi: il primo composto da Salute, ambiente e innovazione, ricerca e creatività, mentre afferiscono al secondo il Benessere economico e il Benessere soggettivo. Per quanto riguarda i domini in recupero, migliorano dopo il peggioramento degli anni passati sia l'indice composito di Paesaggio e patrimonio culturale sia quello relativo alla Qualità del lavoro. Sono invece in calo rispetto all'anno precedente i seguenti: Relazioni sociali, Qualità dei servizi e Reddito e disuguaglianze (in quest'ultimo caso, stanti i miglioramenti del reddito, a causa dell'aumento delle disuguaglianze). Superfluo aggiungere che per la gran parte di queste dimensioni si conferma la permanenza di più o meno marcati divari strutturali tra le tre grandi ripartizioni geografiche

del paese, con il Mezzogiorno in pressoché regolare svantaggio rispetto al Centro e soprattutto al Nord.

Senz'altro positiva, in generale, è la possibilità di disporre, a partire da dati elementari, indicatori e indici compositi, di un cruscotto che riporti con sufficiente chiarezza e in maniera ordinata informazioni relative a tendenze di cambio delle condizioni economiche, sociali, sanitarie, culturali, ambientali, insomma del livello o della qualità della vita della popolazione; informazioni che, monitorate, verrebbero a costituire in serie storica altrettante spie in grado di segnalare progressi, stasi e regressi in ciascuno di quegli ambiti. E questo fuoriesce certamente dalle possibilità del Pil. Ciò a cui neppure il Bes tuttavia è in grado di ovviare è l'effetto complessivo di quelle misure. Un limite, questo, che non sarebbe possibile superare in alcun modo – è bene essere chiari su questo punto –, nemmeno provando a costruire un inutile (politicamente) quanto inconsistente (metodologicamente) indice degli indici, trasversale a tutti e dodici i domini, nel quale far confluire la totalità o quasi dei singoli indicatori; un indice che, similmente al Pil, presenterebbe lo stesso insuperabile peccato originale di non essere sorretto da alcuna teoria in grado di tenere logicamente unite tutte le tessere del mosaico.

Provo a spiegarmi. Presi singolarmente, sia i domini sia gli indicatori coprono in modo adeguato, chi più chi meno, l'esigenza informativa di cui abbiamo bisogno per formulare un giudizio di merito sull'andamento di uno spicchio di quella costellazione composita e cangiante che è il benessere di una collettività. L'ambito o dominio della Salute, per dire, è ben rappresentato dai quattordici indicatori che lo costituiscono, tra i quali figurano la speranza di vita alla nascita, la speranza di vita in buona salute sempre alla nascita, il tasso di mortalità infantile, quello per tumore, per accidenti da strada, l'eccesso di peso, il fumo, l'alcool, la sedentarietà ecc. Idem gli undici indicatori elementari del settore Istruzione e formazione, in cui sono compresi, tra gli altri, quanti hanno conseguito un diploma superiore, un titolo universitario, l'abbandono precoce dal sistema di istruzione e formazione, i Neet, i livelli di competenza ecc. Lo stesso i quattordici indicatori del dominio Lavoro e conciliazione dei tempi di vita e per i domini restanti, della cui composizione è agevole informarsi sul sito Istat.

Ciò di cui quegli indicatori o i loro compositi non danno invece conto sono le interazioni fra domini diversi e la compresenza di elementi contrastanti, di segno opposto, sia all'interno di uno stesso dominio sia tra domini diversi; per dire: il lavoro con la povertà, il reddito con

RPS

Giovanni B. Sgritta

la disuguaglianza, il livello di reddito con la partecipazione e il rapporto con le istituzioni, la salute con le relazioni familiari e amicali, la percezione di insicurezza per l'occupazione con la presenza in casa di figli disoccupati, e via discorrendo. In taluni casi, veri e propri ossimori della realtà contemporanea. E questo per la semplice ragione che per farlo avremmo bisogno di un insieme di relazioni funzionali fra grandezze, dati e variabili, individuate in base a postulati e ipotesi, passibili in linea di principio di verifica; in parole povere di una teoria. Di una teoria che di volta in volta stabilisse i pesi relativi dei singoli indicatori negli indicatori più complessi. Qualunque misura statistica, e il Bes non fa eccezione, mette a fuoco una limitata porzione della qualità della vita delle persone, delle famiglie, di una parte della realtà di un territorio, di un aspetto dell'economia ecc. Più in là, a un livello di sintesi più elevato, fatica o non le è concesso inoltrarsi. Ciò che voglio dire è che la strada seguita dal Pil, di condensare in un solo numero una realtà composita, sommatoria algebrica di segni più e meno, di successi e di relativi costi, escludendo tutto ciò che gli si ritorcerebbe contro e ne potrebbe minare l'efficacia, non è percorribile dal Bes. Il Bes rinuncia a priori all'obiettivo di affidare la misura del benessere di individui, famiglie e gruppi sociali a un unico vettore, proprio per non ricadere negli errori del Pil. La «sintesi del molteplice» esula dalle sue possibilità; tentare comunque di farla sarebbe una forzatura, teoricamente in contrasto con le sue premesse.

Il Bes paga con l'impossibilità di approdare a una sola misura di benessere la (giusta) pretesa di voler dar conto della pluralità a volte – spesso – incoerente delle condizioni di vita, della contraddittorietà dinamica, cangiante, degli elementi che costituiscono l'esperienza contingente e il ciclo di vita delle persone. L'unica via di fuga per sottrarsi a questa impossibilità sta o starebbe nel giudizio soggettivo che ciascun individuo è in grado di dare, momento per momento, rilevazione per rilevazione, del proprio grado di soddisfazione, del proprio tenore di vita, del proprio benessere; percezione in quanto tale non opinabile da parte di alcuna aprioristica scala, misura o valutazione esogena e oggettiva.

A questo riguardo il Bes annovera sia un dominio dedicato al Benessere soggettivo sia alcuni indicatori di soddisfazione collocati nel dominio delle Relazioni sociali, in quello del Lavoro e della conciliazione dei tempi di vita, nel Paesaggio e patrimonio culturale e nel dominio dell'Ambiente. Nel primo confluiscono la soddisfazione per la propria vita, la soddisfazione per il tempo libero, il giudizio sulle prospettive

future. Nel secondo, la soddisfazione per le relazioni familiari, la soddisfazione per le relazioni amicali e, più ellitticamente, l'indicatore di fiducia generalizzata. Negli altri, nell'ordine, la soddisfazione per il lavoro svolto, la soddisfazione per la qualità del paesaggio nel luogo di vita e la soddisfazione per la situazione ambientale. Ed è tutto. Già si è detto sul fatto che i membri del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile nella relazione consegnata al ministro dichiarano di aver dovuto, per ragioni diciamo così normative, escludere «l'intero novero degli indicatori di carattere soggettivo», pur convenendo che essi, «interessando le percezioni, rivestono grande importanza nel catturare il livello di benessere dei cittadini».

Ora, a parte la scelta, forse a posteriori discutibile, di aver dislocato gli indicatori di percezione soggettiva del benessere in domini diversi, uno principale (Benessere soggettivo) gli altri relativi ad aspetti specifici del proprio livello di soddisfazione (i rapporti familiari e amicali, il lavoro svolto, l'ambiente ecc.), ammettendo così implicitamente che non esiste un livello generale di soddisfazione e dunque una misura capace di coglierlo e di rappresentarlo unitariamente (ma, allora, perché costruire un dominio apposito?); a parte questo, il punto è un altro.

Il punto è che quegli indicatori di soddisfazione/insoddisfazione non vanno tutti nella stessa direzione, non sempre sono tra loro coerenti. Stando ai risultati del Rapporto del 2017, a fronte di un netto miglioramento nel 2016 rispetto al 2015 degli individui che si ritengono molto soddisfatti per la propria vita, cresce contemporaneamente, all'interno dello stesso dominio, l'incertezza rispetto al futuro; la quale presenta peraltro un andamento quanto meno contro-intuitivo, se i giovani fino a ventiquattro anni di età esprimono un giudizio positivo e gli anziani ne danno invece una valutazione fortemente negativa. Un dato, questo, che non contribuisce, anzi è persino confusivo, a sbrogliare una questione cruciale in Italia e non solo sullo stato (e soprattutto sul futuro) dei rapporti intergenerazionali, considerato che in un altro dominio, quello del Benessere economico, si registra un aumento del disagio giovanile negli anni centrali della crisi, ma con una coda che perdura tuttora, mentre quella degli anziani si rivela la categoria meno fragile da questo punto di vista.

Un altro fronte, non meno importante, in cui emergono incoerenze tra gli indicatori soggettivi, riguarda il dominio delle Relazioni sociali; forse tra tutti il più debole, in ragione della scarsità di dati e di informazioni valide ricavabili dalle indagini che lo alimentano; una debo-

RPS

Giovanni B. Sgritta

lezza da tempo avvertita, come da tempo vi era consapevolezza che su questo fronte si dovesse approfondire il lavoro di ricerca. Sia come sia, i risultati che più colpiscono sono sostanzialmente tre: il calo della soddisfazione per le relazioni familiari, che seppur di poco scende nel 2016 sul 2015, quello per le relazioni amicali e la fiducia generalizzata, negli altri in generale, che permane su valori estremamente bassi. Qui i problemi sono almeno due. Il primo riguarda, come accennato, la validità delle misure in quanto tali. Che cosa registrino quegli indicatori, più che usati abusati anche a livello internazionale, è difficile dire. Un terreno di così grande importanza, in un paese come l'Italia in cui la forza dei legami familiari rappresenta e compensa pressoché tutto ciò che non è intervento pubblico od offerta del mercato e apporto surrogato della società civile, meriterebbe qualcosa di più che una domanda secca e generica sulla soddisfazione per le relazioni con la propria famiglia. Se dunque un ambito c'è nel quale la raccomandazione del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile di provvedere a una revisione periodica dell'insieme degli indicatori sarebbe di grande utilità, è certamente questo; sia per le caratteristiche di un welfare «familista» come il nostro sia perché capire che cosa stia succedendo su quel fronte, se siamo a un bivio in cui, come altri segnali lascerebbero intendere, anche la sfera delle relazioni strette e «corte» dei rapporti primari non riesce più a far argine e sta lentamente cedendo, sarebbe estremamente importante.

Sempre su questo aspetto colpisce un altro risultato del Bes 2017; questo: che la diminuzione della soddisfazione per le relazioni familiari e amicali non solo interessa l'intero territorio nazionale, ma è nel Mezzogiorno che si presenta con percentuali più elevate, vale a dire in quella parte dello Stivale in cui la forza delle reti familiari-parentali, delle famiglie estese e delle cerchie amicali e clientelari ha proverbialmente giocato un ruolo di supplenza importante rispetto all'assenza, alle carenze o all'inefficacia della mano pubblica e alla difficoltà per i più di accedere al mercato. Non bastasse, accanto alla minore soddisfazione per le relazioni familiari e amicali, nel Mezzogiorno «si registra anche una percentuale più bassa di chi dichiara di avere persone su cui poter contare...» (Istat, 2018, p. 88); come dire – sempre stando a questi dati – che è la struttura delle reti sociali *lato sensu* e non solo quella delle famiglie e della parentela più larga a risultare indebolita. Idem per la fiducia che le persone sono disposte ad accordare ai loro concittadini, che nel Mezzogiorno si mantiene sistematicamente inferiore ai livelli delle regioni del Centro e del Nord.

Fatti e tendenze, questi e altri che qui possiamo trascurare, non agevolmente spiegabili. In parte perché, come si diceva, tra loro disarmonici, il che già di per sé crea l'imbarazzo di scegliere a quale di essi dare maggior peso nell'analisi (non concesso che sia lecito operare tramite valori medi), in parte e soprattutto perché è forte il dubbio che quegli indicatori siano di per sé indicatori «deboli», inadatti a cogliere realtà complesse nelle quali confluiscono fattori e circostanze diverse. Fattori e circostanze, a volte strutturali, persino atavici, a volte contingenti, frutto di processi nuovi che mescolano le carte del benessere individuale e familiare con combinazioni di risorse inedite che, soprattutto nelle regioni meridionali, rendono sempre meno efficace il ricorso agli aiuti familiari e prolungano la dipendenza economica tra le generazioni a discapito della qualità delle relazioni e della possibilità da parte di quelle più giovani di compiere scelte autonome sotto il profilo abitativo, familiare, riproduttivo e soprattutto in prospettiva futura.

Sicché è soprattutto su questo fronte, dei rapporti tra le generazioni e della divisione intergenerazionale del benessere, che si avverte una debolezza specifica del pur eccezionale salto di qualità reso possibile dalla costruzione del Bes. Sulla sintesi delle informazioni disponibili, più che sulla possibilità di analisi che esse offrono dominio per dominio, indicatore per indicatore. Ora, in parte è certamente vero che la sintesi – come detto – si costruisce in base a un campionario di dati e di statistiche tra loro collegati da un forte collante logico e concettuale, da una teoria insomma; in parte tuttavia, s'è detto, si avverte un'insufficienza primaria del dato e degli indicatori che quella sintesi renderebbe comunque difficile da compiere ed estremamente incerta; in modo particolare laddove l'orizzonte dell'indagine dovesse essere non tanto la lettura del presente quanto il tentativo di capire la sostenibilità nel tempo, anche in un futuro non lontano, di una situazione che già oggi manda inequivocabili segnali di instabilità e di cattiva tenuta.

5. *Riepilogando*

...perché chiudere il discorso in una materia fluida, complessa e in continuo cambiamento com'è questa non è proprio il caso. Riepilogando, il tentativo, indiscutibilmente positivo, di accostare al Pil una misura alternativa annovera punti di forza, la parte maggiore, e di de-

bolezza, pochi ma non meno importanti. Dei primi s'è detto in abbondanza e si continuerà a discutere: il Bes colma un vuoto, che si avvertiva da tempo, e lo fa con un ricco campionario di indicatori su un largo ventaglio di ambiti dell'esistenza. Del Pil s'era detto, sin dappprincipio (lo stesso Kutznes), tutto il male possibile; e tuttavia ci sono voluti anni e anni perché si mettesse mano a una misura che provasse quanto meno a smascherare quella parte nascosta della realtà economico-sociale, della qualità sociale che il Pil lasciava necessariamente in ombra per ovvi e noti motivi. Lo sforzo compiuto dalla Commissione di esperti interni ed esterni all'istituto ha raschiato il fondo del barile dell'informazione statistica di qualità al momento disponibile per individuare un ampio numero di indicatori organizzati in un arco di dodici domini che coprissero l'estensione delle possibili dimensioni del benessere; con inevitabili quanto prevedibili *défaillances* rispetto a un'inarrivabile misura idealtipica della qualità della vita dei cittadini.

La valutazione di quanto è stato fatto lascia spazio a commenti di diverso tenore. Molto resta da fare, e molto sarebbe opportuno cercare di evitare. Per cominciare, va tenuta a bada la tentazione di voler imitare e replicare, su un terreno più ampio, la funzione del Pil, sia dal punto di vista dei contenuti quanto da quello dell'utilità politica di quella più che consolidata misura. Diverse e plausibili ragioni consigliano di non mettersi su questa strada, ponendo sullo stesso piano e, al limite, mirando a rendere fungibili le due misure. Da evitare in particolare è la tentazione, già riecheggiata più volte da quando il Bes è entrato in scena, di provare a ricavare dal complesso degli indicatori che lo costituiscono una misura cifrabile in un unico valore. Come ho cercato, in queste scarse e spero non confuse note, di chiarire, il Bes non è riassumibile in un indice, per la semplice quanto banale ragione che non esiste una metrica, un parametro comune, qual è il prezzo dei beni e dei servizi prodotti nel caso del Pil, che consenta di sintetizzare l'insieme degli ambiti, delle esperienze, delle condizioni, delle percezioni soggettive ecc., che in esso confluiscono. Nel caso migliore (*sic!*), si finirebbe per replicare i difetti del Pil senza garantire alcuno dei vantaggi di quella misura. Sicché, attenzione a farsi prendere dalla smania di applicare modelli statistici sofisticati per cercare una soluzione che esaudirebbe magari l'*hybris* metodologica ma farebbe violenza alla realtà. Già è un azzardo la costruzione di indici dominio per dominio, se non a condizione di verificarne volta per volta con scrupolosa attenzione la fattibilità e l'opportunità.

Bisogna semplicemente avere il buon senso di ammettere che con il

Bes certe vie non sono percorribili, che la manipolazione della lunga serie di indicatori che lo compongono non si presta a scorciatoie e a semplificazioni di sorta. Beninteso, sono sempre possibili aggregazioni, indici compositi parziali, ma oltre certi limiti non è comunque lecito né opportuno andare. Anche qui, tuttavia, occorre fare attenzione. Sempre restando al confronto fra il Bes e il Pil, il punto è che il Bes è più «forte» dove potrebbe anche permettersi il lusso di essere «debole», nel senso che offre indicazioni sul benessere sostanzialmente simili a (comunque non distanti da) quelle che già registra sia pure grossolanamente il Pil, ovvero reddito-correlate; ed è invece più debole proprio laddove sarebbe invece indispensabile disporre di misure qualitative valide e attendibili alle quali il Pil non ha possibilità alcuna di approssimarsi. Le scelte compiute dal Comitato istituito dal ministro dell'Economia sono a tale proposito eloquenti. Ma c'è un altro punto sul quale sarebbe opportuno riflettere; ed è il fatto, meglio l'impressione, che uno dei limiti del Bes così com'è oggi è quello di essere poco «tagliato» sulle specifiche caratteristiche della situazione nazionale e meglio corredato sul fronte della comparazione internazionale. Per cui, per riprendere la formula che precede, si presta meglio ai confronti sul piano internazionale, dove occupa una posizione di tutto rilievo, e meno ad approfondire quegli aspetti dell'equità e della sostenibilità delle condizioni di vita all'interno del territorio nazionale, legati per l'appunto ai rapporti intergenerazionali, a quegli aspetti dell'organizzazione sociale che contribuiscono a spezzare gli orizzonti delle aspettative future di cospicui settori della popolazione, della distanza tra i cittadini e le istituzioni, del senso civico, del rispetto delle regole, della mancanza di fiducia, dell'insicurezza, della corruzione ecc.

Lungo tutto un versante del benessere, per tacere dei qualificativi di equità e di sostenibilità, gli indicatori del Bes mostrano una debolezza congenita, dovuta all'insufficiente (e, onestamente, alla difficoltà di) copertura delle rilevazioni campionarie e non su determinati fronti. Oltre a quelli già in precedenza segnalati, relativi ai rapporti interpersonali, tra le generazioni, tra le reti, alla fiducia, alle valutazioni e all'intero arco delle percezioni e soddisfazioni soggettive, sarebbero da menzionare altri indicatori del Bes, che allo stato non compaiono affatto.

Mancano del tutto, o quelli che ci sono risultano del tutto inaffidabili e comunque insufficienti, indicatori relativi al capitale sociale e in generale ai legami di solidarietà lunghi e a maglie larghe, alla *civiness*, al

RPS

Giovanni B. Sgritta

rapporto dei cittadini con le regole della convivenza civile, con le istituzioni; alle nuove forme di economia che tentano di porre argini nei confronti del mercato, tipo i gruppi di acquisto solidali, il microcredito, la finanza autogestita, i progetti di autocostruzione, il co-housing, il commercio equo e solidale, le comunità in rete che erogano anche beni e servizi, ecc. Né è presente nel Bes una misura del livello di corruzione, del modo in cui i cittadini si pongono nei confronti di un fenomeno che da decenni divora letteralmente le risorse del paese, dunque il livello di benessere collettivo. Equità e sostenibilità, inoltre, sono finora restate un po' ai margini della misura, anch'esse in attesa di indicatori che ne permettano una valutazione men che impressionistica, tanto da consentire alla lunga di capire dove stiamo andando, che destino stiamo già ora confezionando alle giovani generazioni, a quelle già nate e a quelle che verranno in un domani non lontano. Sicché, nel complesso, non siamo in grado allo stato di avere una stima pur che sia di cosa inquina il benessere presente, distorcendo i livelli di vita di intere porzioni della società, e di come questo presente finirà inevitabilmente per condizionare l'avvenire. Il lavoro da compiere è ancora molto, ed è su questo versante che occorre impostarlo, evitando nella misura del possibile di inseguire vaghi e infruttuosi miraggi mossi da un non risolto complesso di inferiorità nei confronti di una misura, il Pil, che si muove, e presumibilmente continuerà imperturbabile a farlo, su tutt'altro piano. Per questo insieme di motivi è facile profezia che il passaggio di consegne dall'una all'altra misura è piuttosto remoto. Parafrasando Keynes, dovremo purtroppo continuare a «fingere con noi stessi e con tutti gli altri che il giusto è sbagliato e lo sbagliato è giusto, perché quel che è sbagliato è utile e quel che è giusto no» (Keynes, 1968, pp. 282-283).

Riferimenti bibliografici

- Agamben G., 2016, *Che cos'è reale? La scomparsa di Majorana*, Neri Pozza, Vicenza.
- Bloch E., 1990, *Sul progresso*, Guerini e associati, Milano (ed. or.: 1970, *Differenzierungen im Begriff Fortschritt, Subkampf*, Frankfurt a.M.).
- Desrosières A., 2014, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, La Découverte, Parigi.
- Fitoussi J.P. e Rosanvallon P., 1996, *Le nouvel âge des inégalités*, Seuil, Parigi.
- Fitoussi J.P., 2013, *Il teorema del lampione o come mettere fine alla sofferenza sociale*, Einaudi, Torino.

- Istat, 2017, *Rapporto Bes 2017. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files/2017/12/Bes_2017.pdf.
- Keynes, J.M., 1968, *Esortazioni e profezie*, Il Saggiatore, Milano (ed. or.: 1931, *Essays in Persuasion*, Palgrave Macmillan, Uk).
- Sen A., *Collective Choice and Social Welfare*, 2017, Massachusetts Harvard University Press, Cambridge.

RPS

Giovanni B. Sgritta

Benessere, demografia e futuro

Alessandro Rosina e Sergio Sorigi

RPS

Il contributo offre una riflessione sul rapporto tra benessere e politiche, evidenziando il beneficio derivante dall'assumere obiettivi condivisi e misurazioni oggettive del benessere come approccio per migliorare le condizioni generali di vita dei cittadini. Il Bes, in questa visione, non è solo un elenco di dimensioni e di indicatori, ma una lente nuova, che consente di vedere le politiche sociali da una prospettiva non scontata e ben mirata. Nel testo si mette in luce però anche come le politiche sul benessere

debbano direttamente integrarsi e diventare esplicitamente funzionali con il modello di sviluppo e con il ruolo delle nuove generazioni. In quest'ottica va, coerentemente, ripensato anche il ruolo del welfare, che deve diventare lo strumento che consente alle persone, a partire dalla fase giovanile, di costruire in modo attivo il proprio percorso di vita, di fare oggi scelte che consentano di produrre e fruire di maggior benessere (individuale e collettivo) domani.

1. Pil e buon senso non bastano

«In fondo, per stare bene basterebbe che tutti disponessimo di un reddito sufficiente. Se vi fossero garanzie di entrate adeguate, infatti, vivremmo senza privazioni, liberi di consumare o di risparmiare, al riparo dalla dimensione del bisogno. Date benessere economico a un popolo e lasciate la libertà di disporne liberamente. Il resto verrà di conseguenza».

Quanto qui sopra affermato presenta una delle sfide più complesse per chi vuole occuparsi di benessere, vale a dire le convinzioni e le formulazioni del senso comune. Intendiamoci, nessuno nega che la stabilità economica sia un punto fermo nel benessere di una società, tanto più dopo una lunga recessione. Ma, riflettendoci meglio, è ben poco la ricchezza privata senza la libertà o senza protezioni pubbliche in caso di necessità; non è, inoltre, sufficiente l'agiatezza se a questo fine dobbiamo dedicare l'intero tempo di vita, immersi in un lavoro senza tempi, se non quello dell'accelerazione senza freni. Ne deriva

che concentrarsi su un solo aspetto dello «star bene» non consente vero e pieno benessere.

I tentativi di privilegiare l'uno o l'altro aspetto del benessere e trarne un disegno di società complessivo sono diffusi. Così alcuni ritengono che il benessere di una popolazione (e quindi anche di un corpo elettorale) consista nello stare in salute e nel potersi curare, altri privilegiano il rapporto con l'ambiente naturale, altri ancora ritengono che solo lasciando libere le energie individuali una società possa prosperare, infine altri sono convinti che la priorità vada alla sicurezza. Il fine ultimo delle politiche è che queste non possano procedere per buon senso comune, ma devono avere una solida base culturale, metodologica e anche tecnica, altrimenti generano esiti incerti e passi in avanti solo apparenti.

Le ricerche sugli indicatori dello «star bene» prendono avvio negli ultimi decenni del XX secolo dall'idea che il Pil pro capite sia un utile indicatore sintetico del benessere di un paese e dunque di una popolazione. La radice di questa scelta si trovava nel conflitto ideologico tra americani e sovietici, e nella volontà dei primi di enfatizzare la propria superiorità nella capacità di dare benessere materiale ai propri cittadini. Dietro tale scelta l'idea che la ricchezza personale fosse l'obiettivo primario da raggiungere.

Oggi l'idea che l'arricchimento personale coincida con la qualità della vita non è più sostenibile, un po' per l'ampia qualità di studi (Easterlin, 1974) che mostrano come la ricchezza non garantisca felicità, un po' perché si sono sviluppati ampi dibattiti a livello internazionale che evidenziano che per stare bene ci vuole ben altro che una situazione economica personale prospera, sebbene la stabilità economica sia una componente rilevante. Molti, da allora, hanno cercato di definire dimensioni, capitoli e indicatori singoli che consentissero una definizione più ampia.

Non è possibile, qui, fare una cronistoria completa degli sforzi orientati a migliorare concretamente la qualità della vita delle persone. Alcuni snodi, tuttavia, è utile richiamarli.

- 1) Il ben noto discorso del candidato alla presidenza americana Robert Kennedy nel marzo del 1968 sul superamento del Pil come misura del benessere. Kennedy, tra l'altro, disse che «il Pil non misura né la nostra arguzia né il nostro coraggio, né la nostra saggezza né la nostra conoscenza, né la nostra compassione né la devozione al nostro paese. Misura tutto, in breve, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta».

- 2) L'iniziativa presa dal presidente francese Sarkozy di istituire nel 2008 una commissione che si occupasse proprio di definire quali dimensioni e quali prospettive adottare per dare benessere a una popolazione. Qui ci piace ricordare il cambiamento totale di prospettiva che la commissione favorì, che consistette nel passare dall'analisi macro alle misurazioni effettuate nel micro, centrate sulla vita degli utenti (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009). In pratica, da allora è chiaro che la politica deve misurarsi sul miglioramento della vita dei cittadini, e non sui propri processi e procedure.
- 3) Il lavoro di Nussbaum e Sen, volto a descrivere dieci capacità umane di base, tra le quali il diritto al gioco e al possesso del proprio corpo, che dovrebbero essere garantite a tutti, e con maggiore sostegno per coloro che hanno maggiori difficoltà a raggiungere la soglia delle capacità di base (Nussbaum, 2012).
- 4) Gli studi sul benessere svolti a livello nazionale e sovranazionale in questi anni. È necessario, a questo proposito, citare Ocse (Wellbeing Index), Bes (Benessere equo e sostenibile, Istat-Cnel), i diciassette Sdg (Sustainable Development Goals) e la relativa Agenda 2030, approvata all'unanimità in sede Onu (2015). L'esito di questi studi è relevantissimo poiché da un lato si dettagliano capitoli e indicatori di benessere, dall'altro si introduce il concetto della sostenibilità, ossia di un benessere orientato al futuro e che pertanto non possa essere pensato per una generazione a scapito di quelle successive.
- 5) Infine, ci piace citare una serie di iniziative, spesso operate da città o da reti di città, che hanno avviato iniziative di pianificazione di un futuro remoto e auspicabile. Tra le città che si (pre)occupano maggiormente del futuro vi sono Stoccolma, Berlino, Copenaghen, Singapore e Chicago. Meritano tuttavia una citazione anche iniziative quali quelle della Dubai Future Foundation, della rete di città inglesi impegnate nel Foresight Future of Cities Project e, in Italia, i lavori di Asvis, Associazione per lo sviluppo sostenibile, e del laboratorio di ricerca sul futuro «Milano 2046», varato di recente dalla presidenza del Consiglio comunale.

Il protocollo italiano più solido in tema di benessere è rappresentato dal Bes, che ha presentato di recente il suo Rapporto 2017. Le dodici dimensioni indagate dal Bes sono le seguenti: 1) Salute, 2) Istruzione e formazione, 3) Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, 4) Benessere economico, 5) Relazioni sociali, 6) Politica e istituzioni, 7) Sicurezza, 8) Benessere soggettivo, 9) Paesaggio e patrimonio culturale, 10) Am-

biente, 11) Innovazione, ricerca e creatività, 12) Qualità dei servizi. Dal Bes derivano, per le principali città italiane, documenti locali (Urbes), che, più che integrare le tematiche nazionali a livello locale, selezionano alcuni capitoli e indicatori, anche in funzione della disponibilità dei dati.

2. *Il Bes e la politica*

Il Rapporto Bes 2017 evidenzia alcuni miglioramenti nello stato dell'arte nazionale, con eccezioni rappresentate dalle relazioni sociali e dalla qualità dei servizi e dalle diseguaglianze. In ogni caso, discutere del Bes richiede di comprenderne le ragioni e i possibili esiti. Quel che una lettura profonda evidenzia è il vero cambio di passo che si potrebbe ottenere adottando domini e indicatori condivisi per attuare programmi politici chiari, «professionali», trasparenti e misurabili. In questo senso, il Bes offre alla politica un modello organizzativo, elementi di pianificazione, ambiti di misurazione e di comunicazione del tutto nuovi. Si pensi, infatti, per un attimo a come sono suddivise le responsabilità tra i ministeri del governo o, a livello locale, tra gli assessorati. Ora, poiché, quasi sempre, la divisione di compiti e responsabilità della pubblica amministrazione è differente da quella rappresentata dallo standard del Bes, viene da chiedersi perché non ci si orienti a uniformarsi a tale architettura laddove, naturalmente, ogni forza politica adotterà poi strategie e priorità diverse, figlie della propria impostazione ideologica. La rigorosa analisi degli elementi di benessere, in questo senso, si pone come una grammatica, che in quanto tale può generare ogni genere di prose, ma tutte comprensibili.

Così, per semplificare, i pensieri conservatori si potrebbero concentrare sulla sicurezza prima che sull'ambiente, e il dominio del lavoro potrà essere da alcuni liberalizzato e da altri tutelato, ma almeno, finalmente, si disporrebbe di una piattaforma comune, condivisa, trasparente, capace di far comunicare elettori e rappresentanti su un terreno condiviso, chiaro, leggibile.

Il Bes, in questa visione, non è solo un elenco di dimensioni e di indicatori, ma una lente nuova, che consente di vedere le politiche sociali da una prospettiva non scontata e ben mirata.

Questa lente porta a concentrarci, fra l'altro, sui meccanismi di selezione della classe politica. Se per candidarsi a uno stage sottopagato un ragazzo deve presentare un curriculum nel quale elencare le capacità coerenti con il lavoro richiesto, perché la politica (ancor più quella

italiana) privilegia la possibilità di ottenere il consenso popolare rispetto alle capacità e alle esperienze necessarie? Non solo: oggi buona parte degli ordini professionali prevede una formazione obbligatoria e un aggiornamento delle conoscenze. Perché, allora, non pensare a una formazione obbligatoria e continua basata sul benessere come requisito essenziale per chi gestisce la vita pubblica?

Ma il Bes, in quanto «lente», conduce anche a nuove forme di partecipazione e di democrazia, perché gli indicatori di benessere sono misurabili e misurati nella loro evoluzione storica e rispetto a *benchmark* territoriali strategici. La misurabilità e la quantità sono leggibili laddove ogni cittadino, a prescindere dalla preparazione specifica, può valutare il miglioramento della vita apportato dalla politica confrontando le proposte (portare l'indicatore x da 1,2 a 1,8) e i risultati ottenuti. Con questo vogliamo sostenere che governare in base al benessere, se adottato seriamente come approccio, potrebbe diventare un modo davvero potente di orientare azioni concrete capaci di migliorare la vita dei cittadini.

Naturalmente, non si deve attribuire una patente di neutralità ai lavori sul benessere, dato che di neutro nelle politiche sociali non v'è nulla. Le politiche sociali indicano e si conformano a una visione del mondo e mentre i modelli di welfare più sviluppati partono dall'idea che vi sia un deficit di opportunità tra cittadini che gli Stati debbano riequilibrare, nelle visioni più «liberiste» questo riequilibrio viene svolto dal mercato e non richiede interventi statali, giudicati inefficienti e non produttivi. I paesi che sviluppano maggiormente le politiche sociali, in sintesi, ritengono doveroso per uno Stato sociale riequilibrare il divario alla nascita, ossia quella circostanza del tutto fortuita che fa venire al mondo in un luogo o in un altro, ma che in questa lotteria non mette tutti nelle condizioni di poter sviluppare i propri meriti e i propri talenti.

Il governo italiano ha fatto propria l'idea di confrontarsi con il Bes e questa è senz'altro una eccellente notizia. A tal fine è stata operata una selezione di dodici indicatori sui quali misurare i propri progressi. L'elenco comprende: reddito medio disponibile aggiustato pro capite; indice di disegualianza del reddito disponibile; indice di povertà assoluta; speranza di vita in buona salute alla nascita; eccesso di peso; uscita precoce dal sistema di istruzione e di formazione; tasso di mancata partecipazione al lavoro; rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli; indice di criminalità predatoria; indice di efficienza della giustizia

RPS

Alessandro Rosina e Sergio Sorgi

civile; emissioni di CO₂ e di altri gas clima alteranti; indice di abusivismo edilizio. La scelta degli indicatori, come sempre, è opinabile e riflette un orientamento sul quale si può e forse si deve continuare a discutere. La volontà di confrontarsi col Bes ci pare però un passo avanti da non sottostimare.

3. *Il benessere oltre il presente*

Dopo aver richiamato l'importanza attribuita al benessere equo e sostenibile, proviamo a fare qualche riflessione ulteriore sul completamento e sulla messa in atto delle indicazioni emerse. Quali passi possiamo ritenere utili al progresso dell'attuale lavoro sui capitoli e sugli indicatori? E quali di questi possono risultare utili a una collettività?

A tal fine, i temi che vorremmo sollevare sono cinque:

1. Il collegamento tra benessere attuale e futuro.
2. La prevenzione degli shock.
3. L'utilità di passare da una visione a «canne d'organo», per capitoli di benessere separati, a una basata sulle relazioni di interdipendenza.
4. La necessità di tradurre obiettivi nazionali e sovranazionali in azioni e in agende delle politiche locali.
5. Il passaggio, possibile, dal benessere alla felicità.

Benessere e futuro. Il tema del futuro è essenziale, per diversi motivi. Il primo è che non si può continuare a fare un utilizzo dissennato delle risorse presenti e il secondo consiste nel rischio che un eccesso di breveterminismo, o di presentismo (Rushkoff, 2013), metta in secondo piano la capacità e la voglia di immaginare e di progettare un futuro desiderabile, compiendo le relative scelte. È un tema delicato, legato alla scarsità di riflessioni a lungo termine e alla scarsità di tempo che dedichiamo a pianificare il tempo ancora da vivere, a definire un domani desiderabile e a creare le condizioni perché il domani sia migliore dell'oggi. Gli studi sul futuro, di conseguenza, si reimpongono alla pubblica attenzione. Per questo a Milano chi scrive sta collaborando attivamente al Laboratorio «Milano2046», che tramite dodici ricerche sul futuro intende offrire ai decisori una mappa estesa di obiettivi e una lista di possibili rischi da considerare.

Anticipazione degli shock. Non si può intraprendere in modo efficace un cammino di benessere senza avere esaminato gli shock e le minacce

che si possono trovare lungo il percorso. La fine della prospettiva di progresso lineare, in questo senso, porta con sé accelerazioni e inversioni di tendenza che vanno comprese e guidate, per evitare obiezioni pregiudiziali o semplici asseccamenti. Come impatterà l'automazione sul lavoro futuro? E quale sarà il rapporto tra popoli laddove le velocità di crescita e i diritti procedono in maniere così diverse?

Interdipendenze e interazioni. Il benessere, così come il welfare, non si può interpretare se non nelle relazioni tra singole dimensioni che lo compongono. Abbiamo già citato, in apertura di questo contributo, come non si possa interpretare il benessere economico se non in termini di lavoro, sicurezza, benessere soggettivo e tempo per le proprie passioni. Il passaggio da singole dimensioni a interdipendenze è, nella nostra visione, tanto importante quanto il passaggio dai welfare organizzati a «canne d'organo» (anziani, donne, migranti, disabili, ognuno con uno sportello e una protezione parziale) a sistemi di welfare che, avendo al centro delle proprie attività la persona, la accompagnano e promuovono integralmente. Quel che si richiede è di classificare obiettivi e *target* in termini di interdipendenza, suddividendoli in base alle dipendenze positive, neutre e negative degli uni sugli altri. Con l'analisi delle relazioni, e tenendo conto della sostenibilità e degli shock (o, meglio, della capacità di resistervi), i sistemi di welfare potranno prevenire, preparare, proteggere o promuovere (Giovannini, 2018).

La scala territoriale. Vi è, con evidenza, una difficoltà nel destreggiarsi tra protocolli simili, indicatori diversi e dati di qualità e di sincronia difforni. Si riscontra così, ad esempio, che a Milano il documento *Urbes* sia privo di indicatori sul benessere soggettivo o che il lavoro lombardo sui diciassette obiettivi «Sdg» di Agenda 2030 ne consideri solo quindici, sintetizzando tre capitoli ambientali (clima, acque e terra) in uno solo. C'è però un tema di rilevanza assai maggiore, e che riguarda proprio la scala di operatività. C'è, infatti, specie nel lavoro condotto a livello globale sugli Sdg, un respiro planetario che risulta difficilmente applicabile per città quali quelle italiane, che hanno raggiunto un livello di benessere ben più elevato di quello di ampie zone del pianeta. Questo genera, in particolare, una necessità di comprendere meglio a livello locale elementi che oggi non sono stati ritenuti prioritari a livello globale, per la diversa scala adoperata. Ci pare pertanto utile portare i lavori in corso a livello locale, rispettando da un

lato la forte tendenza all'urbanizzazione e dall'altro dando luce alla dimensione cittadina, vero e proprio snodo futuro di una rete nella quale bisogna assumere il ruolo di nodi protagonisti, pena l'esclusione dalle autostrade informative, comunicazionali, infrastrutturali quale quella tracciata dalla nuova via della seta.

Felicità. Nelle interpretazioni più diffuse, mentre la felicità individuale non può essere tema di politiche sociali, queste possono tuttavia facilitare la felicità pubblica, ossia incentivare le condizioni complessive che aiutano le persone a potersi sentire collettivamente più felici. Il rapporto tra benessere soggettivo e felicità è alla base di un filone promettente di studi e ricerche. È interessante, tra l'altro, osservare come la felicità, per alcuni autori, comprenda proprio la soddisfazione di elementi di benessere di base, quali la relazione solidaristica con gli altri (senza distinguo tra noi e loro) e l'aspirazione alla qualità di vita nel futuro (Appadurai, 2004), da non confondere con la voglia di consumo immediato.

Ciò premesso, i rapporti sulle dimensioni del benessere non esprimono politiche, ma supportano le politiche. Per tale motivo non esprimono una valutazione, ad esempio, sulla libertà, sulla giustizia, sull'uguaglianza o sui diritti, così come non esplicitano l'importanza della demografia per il benessere (Rosina e Sorgi, 2016). Le politiche sul benessere dovrebbero però chiamare esplicitamente in causa il modello di sviluppo economico e sociale e il ruolo delle nuove generazioni. Gli stessi indicatori andrebbero considerati in esplicita coerenza con questo per diventare efficaci punti di riferimento nelle scelte collettive di crescita del paese.

Facciamo un esempio estremo. Supponiamo che in Italia non si facciano più figli e che di conseguenza la presenza quantitativa delle nuove generazioni vada a ridursi drasticamente. Allo stesso modo in cui un'auto corre sull'autostrada, con tutte le condizioni di sicurezza, con un ambiente all'interno pulito e rilassante, con passeggeri in felice relazione tra loro, ma con il carburante che non viene rifornito. Tra le misure del sistema Bes quale spia andrebbe ad accendersi come conseguenza di un rinnovo generazionale che si è demograficamente bloccato? Supponiamo che in un anno le nascite precipitino dalle attuali varie centinaia di migliaia (464 mila nel 2017) a dieci bambini. Quale spia si accenderebbe sul Bes? Nessuna. Né direttamente né indirettamente. Il termine «fecondità» non appare nemmeno una volta nel Rapporto 2016 e solo in una nota nel Rapporto 2017; però c'è un indicatore sulla

«Preoccupazione per la perdita di biodiversità: percentuale di persone di quattordici anni e più che ritiene l'estinzione di specie vegetali/animali tra le cinque preoccupazioni ambientali prioritarie».

Supponiamo, inoltre, che da una regione dell'Italia in un dato anno partano tutti i giovani e ne rimangano solo poche decine nelle varie età. Un fatto che metterebbe di nuovo in crisi fatale il futuro del paese, ma, di nuovo, quale spia del Bes si accenderebbe in tal caso? Manca inoltre nel Rapporto Bes un punto di riferimento con i livelli degli altri paesi. Il tasso di Neet viene indicato in diminuzione. Ma se si confronta con la media europea, risulta subito evidente che l'Italia, dopo aver fatto crescere in modo abnorme la montagna di giovani che non studiano e non lavorano durante la crisi, ora la sta riducendo con più difficoltà. Sul tema Neet nel Rapporto 2017 si dice solo che «la quota dei giovani tra i 15 e i 29 anni che non lavorano e non studiano (Neet) è scesa al 24,3% (era il 25,7% nel 2015)», seguita da un breve passaggio sul persistente divario tra Nord e Sud.

Può essere sufficiente per un rapporto sul benessere di un paese che su temi chiave come la fecondità, la scelta dei giovani di andare all'estero e la condizione di Neet ci si limiti alla frase sopra riportata? Nella direzione dei segnali positivi contenuti nell'ultimo Rapporto va riconosciuto che è stato aggiunto il tasso di migratorietà dei laureati (Sorvillo, Licari, 2018).

4. Condizioni e strumenti per produrre benessere futuro

Il benessere non è il frutto di un equilibrio stabile da raggiungere e preservare. Deve essere messo in relazione positiva con le trasformazioni di questo secolo. È necessario, allora, consentire alle nuove generazioni di poter diventare, nei tempi e nei modi adatti, protagonisti di processi di cambiamento del presente che rimettano in discussione modalità e contenuti del benessere futuro. Questo significa, in primo luogo, che per stare bene bisogna crescere. In secondo luogo che le scelte di oggi, più che concentrate sul migliorare la ricchezza e la sicurezza rispetto a ieri, dovrebbero essere orientate a favorire le condizioni per star meglio e far di più domani. Ovvero, più che conservare e potenziare la possibilità di fruire benessere nel presente si dovrebbe investire su chi può generare nuovo benessere futuro.

Qualcosa sulla direzione da intraprendere lo abbiamo capito. In primo luogo che più che all'aumento della quantità l'arricchimento del be-

nessere è legato al miglioramento della qualità. In secondo luogo che il benessere va inteso in senso dinamico e non in senso statico, non come prodotto ma come processo, non come equilibrio da consolidare ma come cambiamento da governare. Il nuovo benessere, rivolto più a che cosa serve domani piuttosto che a ciò che ci fa star bene oggi, sta alla base della sfida di ottenere un miglioramento dal cambiamento.

Se è vero che nel complesso oggi viviamo meglio che nel secolo scorso, per non parlare di quelli ancora precedenti, le modalità per produrre ulteriore miglioramento sono però entrate in crisi, ancor più in Italia, lasciando spazio a un timore diffuso di arretrare e di vedere aumentare le diseguaglianze.

Dal Neolitico in poi, la nostra specie ha dimostrato in occasioni cruciali di poter ribaltare profezie negative e di trovare slancio verso orizzonti inattesi. Anche il nostro paese, in tempi non lontani, ha saputo uscire da una dittatura, da un conflitto mondiale, da condizioni di povertà diffuse, avviando un nuovo percorso in grado di dare libertà e benessere alle generazioni successive.

La spinta verso l'innovazione, come ricerca di nuove soluzioni, è ancor più importante oggi in un mondo sempre più complesso e in continuo mutamento. Di fronte alle grandi trasformazioni demografiche e alle sfide poste dalla globalizzazione e dall'innovazione tecnologica – destinate a produrre un grande impatto sulle vite dei singoli, sull'organizzazione sociale e sulla crescita economica – è cruciale aiutare le nuove generazioni a produrre nuove mappe della realtà che muta e a individuare i percorsi più promettenti per raggiungere obiettivi condivisi. Il rischio per i giovani è altrimenti quello di perdersi e per la collettività di impoverirsi e di veder aumentare le tensioni sociali.

Se si accetta la sfida di attaccare anziché di arretrare, rispetto a queste sfide, abbiamo però bisogno di politiche che funzionino bene, in grado di aiutare singoli, famiglie, organizzazioni e aziende a dotarsi di adeguati strumenti concettuali, normativi e materiali per poter decidere con confidenza nell'incertezza. Se questi strumenti mancano, cresce la sfiducia, le scelte rimangono congelate, il benessere diminuisce e si restringe la possibilità di costruire attivamente un futuro migliore. Non a caso quello che osserviamo è che, più che in altri paesi, faticano a crescere consumi e investimenti, non si fanno figli, i giovani rimangono a vivere con i genitori, aumentano diseguaglianze e tensioni sociali, l'economia non cresce e la popolazione invecchia.

All'interno del quadro che mette assieme grandi trasformazioni che investono tutte le società avanzate e specificità italiane va aggiunto

l'elemento fondamentale del tratto antropologico delle nuove generazioni (Rosina e D'Elia, 2016). Caratteristiche, desideri e sensibilità delle nuove generazioni sono in continuo mutamento, e una proposta che voglia avere successo verso i giovani deve essere coerente con le loro aspirazioni, con la loro visione del mondo, con l'interpretazione del proprio ruolo e con le convinzioni su come contribuire a migliorare il mondo. Ma deve anche fare i conti con i loro specifici limiti. Da un lato, sempre meno ciò che funzionava per i giovani di ieri può essere semplicemente replicato oggi, ma presentiamo anche, d'altro lato, un drammatico deficit nella capacità di andare incontro e di far spazio al nuovo. Le nuove generazioni sono il nuovo che produce nuovo. Il loro ruolo non è diventare uguali alle generazioni precedenti (quelle dei genitori e dei nonni) e non nascono e crescono in un mondo uguale a quello delle generazioni precedenti. Sono il modo attraverso cui una società costruisce il proprio futuro, che è sempre un luogo diverso dal presente.

Va, coerentemente, ripensato anche il ruolo del welfare, che deve diventare lo strumento che consente alle persone, a partire dalla fase giovanile, di costruire in modo attivo il proprio percorso di vita, di fare oggi scelte che consentano di produrre e di fruire di maggior benessere (individuale e collettivo) domani.

Il sistema di welfare è ciò che nelle società moderne consente di creare sicurezza sociale e benessere diffuso. È quindi una conquista irrinunciabile, ma non per questo indiscutibile e immutabile. Il vecchio modello, basato soprattutto sull'azione pubblica e con misure prevalentemente di tipo assistenzialistico e risarcitorio, non funziona più non solo per i costi diventati insostenibili, ma anche perché le rigide risposte fornite dall'alto non sono più in sintonia con i cambiamenti della domanda vissuti dal basso. A questa inefficienza si è finora risposto, nel nostro paese, più tagliando la spesa pubblica che innovando l'azione sociale. Ma i bisogni non sono certo diminuiti. Le trasformazioni demografiche, sociali e del mercato del lavoro hanno fatto emergere nuovi rischi e nuove fragilità. L'inadeguatezza delle risposte a questi cambiamenti ha portato sia a un aumento delle disuguaglianze che a un atteggiamento di chiusura e di arroccamento egoistico in difesa. Situazione aggravata dalla crisi che ha fatto crescere la vulnerabilità del ceto medio.

È dunque necessaria una nuova stagione di politiche sociali, di rinnovo e rilancio, sostenendo le persone nei percorsi virtuosi di miglioramento del benessere e, ancor più, aiutando coloro che stanno scivolando in spirali negative di progressivo peggioramento. In questi ulti-

RPS

Alessandro Rosina e Sergio Sorgi

mi casi, come mostrano molti studi, se non si interviene per tempo, si genera uno «svantaggio corrosivo» che va a intaccare profondamente la capacità di reagire e di risollevarsi. Serve, quindi, un welfare che metta al centro la persona, non prendendosi in carico passivamente dei bisogni, ma supportandone sviluppo umano e inclusione sociale.

Sfruttare il più possibile i giovani e pagarli il meno possibile, dismettere il prima possibile i lavoratori maturi o continuare a tenerli pur demotivati e poco produttivi è la peggiore situazione in cui un paese possa mettersi. Un paese che invece investe sul benessere delle persone e le mette nelle condizioni di contribuire ad alimentare nuova ricchezza e a generare nuovo benessere espande le opportunità di tutti. Solo in settori chiusi e in un paese in declino – dove risorse e spazi rimangono fissi o si riducono – nuovi entranti e lavoratori maturi si trovano in una competizione al ribasso.

In sintesi, è necessario passare a una nuova idea di crescita, non tanto misurata in termini di maggior quantità disponibile oggi rispetto a ieri, ma come migliore qualità possibile domani rispetto ad oggi. Ne consegue anche la possibile scelta di rinunciare a una parte di quantità presente se ciò può aiutare a migliorare la qualità futura. Rimane tuttavia aperta la domanda: «In cosa potrà essere migliore il futuro rispetto al presente?».

Ogni nuova generazione deve trovare la propria risposta. Ogni nuova generazione deve elaborare la propria visione del mondo e del proprio ruolo in esso, ovvero deve poter scegliere in che cosa essere portatrice del nuovo nel mondo e provare a realizzarlo con successo. E più avanza nel tempo e più deve passare dal trovare le proprie risposte per aiutare le generazioni successive a formulare le proprie domande.

Non si tratta, quindi, di rinunciare a crescere, ma di ripensare il modello di crescita nelle sue modalità, nei suoi obiettivi, nei suoi parametri di misurazione. Quella che va favorita è la possibilità che le nuove generazioni siano messe nelle condizioni di fare di più e di meglio rispetto alle generazioni precedenti.

Tutto questo non fa parte dell'impostazione del Bes ed è assente nel dibattito pubblico del paese. Il Bes è in sé, come abbiamo detto, uno strumento molto utile, ma pensare di affidarsi solo a esso come sistema di navigazione rischia di non aiutarci a capire per tempo cosa non funziona nel nostro rinnovo generazionale quantitativamente e qualitativamente inceppato.

È necessario trovare antidoti potenti alla retrotopia (Bauman, 2017), la tendenza diffusa che porta a evocare improbabili ritorni a un pas-

sato idealizzato piuttosto che prefigurare sostanziali progressi per il futuro. Per non navigare a vista abbiamo allora bisogno di ripensare i criteri guida di orientamento e di valutazione delle scelte collettive, a partire dalle condizioni che consentono di dare continuità e innovare la produzione di benessere nel rinnovo generazionale.

Riferimenti bibliografici

- Appadurai A., 2004, *The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition* in Rao V. e Walton M. (a cura di) *Culture and Public Action*, Stanford University Press, Palo Alto, California, pp. 59-84.
- Bauman Z., 2017, *Retrotopia*, Laterza, Bari-Roma.
- Easterlin R., 1974, *Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence*, in David P.A. e Reder M.W. (a cura di), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, New York, pp. 89-125.
- Giovannini E., 2018, *L'utopia sostenibile*, Laterza, Bari-Roma.
- Istat, 2017, *Rapporto Bes 2017*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files/2017/12/Bes_2017.pdf.
- Nazioni Unite, 2015, *Agenda 2030*, disponibile all'indirizzo internet: www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf.
- Nussbaum M.C., 2012, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, il Mulino, Bologna.
- Rosina A. e D'Elia A., 2016, *Sognare gli altri come oggi non sono*, «Equilibri», n. 1, pp. 70-76, il Mulino, Bologna.
- Rosina A. e Sorgi S., 2016, *Il futuro che (non) c'è. Costruire un domani migliore con la demografia*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Rushkoff D., 2013, *Present Shock: When Everything Happens Now* (ed. it.: 2014, *Presente Continuo. Quando tutto accade ora*, Edizioni Codice, Torino).
- Sorvillo M.P. e Francesca Licari F., 2018, *L'Italia continua a perdere giovani talenti, un problema anche per la sostenibilità del benessere*, «Neodemos», 4 maggio.
- Stiglitz J., Sen A. e Fitoussi J.P., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>.

RPS

Alessandro Rosina e Sergio Sorgi

APPROFONDIMENTO

Promuovere l'attivazione e l'inclusione attraverso l'abitare. L'esperienza di un progetto di autocostruzione

Micol Bronzini

Le politiche per la casa rappresentano oggi un nodo cruciale per contrastare il disagio abitativo del cosiddetto «ceto medio impoverito» e per favorire processi di inclusione sociale. Tra i programmi innovativi sperimentati in questi ultimi anni, risultano particolarmente interessanti le iniziative di autocostruzione associata e assistita, sostenute da alcuni enti locali,

che prevedono l'impegno diretto dei beneficiari. Se adeguatamente sostenute e gestite possono essere uno strumento di empowerment e contribuire alla costruzione di capitale sociale comunitario. In quest'ottica, viene presentato un intervento di autocostruzione rivolto a cittadini italiani ed extracomunitari, realizzato nella regione Marche.

1. L'autocostruzione tra logiche di attivazione e relazioni di prossimità

Storicamente, in Italia, le politiche abitative si sono sviluppate in modo separato dalle politiche di assistenza sociale e da quelle del territorio, faticando a trovare, anche a livello locale, modalità di integrazione. Proprio il raccordo tra questi ambiti di *policy* rappresenta un fattore cruciale per promuovere nuove forme di abitare, in grado non solo di contrastare il disagio abitativo, ma anche di favorire processi di inclusione sociale e di sviluppare comunità sostenibili. Vi è, in tal senso, un forte interesse per le recenti iniziative di *housing sociale* (Baldini e Federici, 2008; Lodi Rizzini, 2013; Bronzini, 2014; Carriero e al., 2014; Mugnano, 2017) che enfatizzano tale necessaria integrazione. L'espressione è utilizzata per indicare un ventaglio di soluzioni molto eterogenee tra loro (Cecodhas, 2007; Cittalia-Anci, 2010). La qualificazione «sociale» si riferisce sia all'inclusività verso un *target* di soggetti più ampio di quello cui si è rivolta, tradizionalmente, l'edilizia residenziale pubblica, sia a una diversa modalità di concepire l'abitare, maggiormente rispondente alle esigenze e alle aspettative di una società complessa e in rapida trasformazione (Tosi, 1994; Gili, Ferrucci e Pece, 2017). Con *housing sociale* si intende, infatti, «un insieme di politiche

abitative di carattere sociale in cui gli aspetti immobiliari vengono studiati in funzione dei contenuti sociali offrendo una molteplicità di risposte per le diverse tipologie di bisogni» (Galdini, 2012, p. 4). In un'accezione ampia vi si possono ricomprendere tutte quelle misure che sostengono l'accesso a un'abitazione (sia in affitto che in proprietà) a prezzi sostenibili, così come una serie di servizi innovativi per l'abitare che favoriscono la partecipazione dei soggetti e delle comunità alla co-produzione del proprio ambiente di vita.

In tal senso, tra le varie esperienze di *housing sociale*, nel presente contributo si approfondirà il caso dell'autocostruzione in forma associata e assistita, in cui i futuri abitanti contribuiscono direttamente, con il proprio lavoro, alla costruzione (parziale o totale) delle loro abitazioni. Nello specifico, si parla di autocostruzione in forma «associata» o collettiva quando coinvolge un gruppo di soggetti (in genere riuniti in una cooperativa edilizia) e si definisce «assistita» se il processo è accompagnato da un ente gestore (in genere del Terzo settore), con il ruolo di *project manager*, ossia di coordinamento delle attività e di intermediazione dei rapporti istituzionali (Bertoni e Cantini, 2008). L'autocostruzione può intercettare diverse fasce di popolazione, a seconda che sia orientata alla locazione (generalmente con possibilità di riscatto) o alla proprietà. Quest'ultima soluzione è risultata, sinora, predominante nel caso italiano, coerentemente con il favore con cui, nel nostro paese, si è tradizionalmente guardato alla proprietà abitativa.

L'autocostruzione in forma associata e assistita rappresenta un buon esempio di *welfare mix* (Ascoli e Pasquinelli, 1993; Ascoli, 2003) nella misura in cui prevede la complementarità dell'intervento pubblico (come soggetto promotore e finanziatore, a diversi livelli), del Terzo settore e della società civile, nonché del privato *for profit* (imprese edilizie, fornitori, ecc.). Tali progetti combinano, infatti, elementi di redistribuzione, reciprocità e scambio di mercato (Polanyi, 1944). L'autocostruzione si ispira, inoltre, ai principi dell'*active welfare*. Come noto, con questo termine si definisce un nuovo modello di welfare che punta ad accrescere la libertà sostanziale dei cittadini e a valorizzare il loro ruolo attivo. Ciò «comporta anzitutto una concezione promozionale o abilitante dell'intervento pubblico, che è diretto ora a favorire una maggiore responsabilità e un maggior *empowerment* del cittadino» (Paci, 2005, p. 32). Abbandonato un approccio meramente assistenzialistico, nella fase attuale, le politiche sociali si stanno orientando verso una logica che non è più quella della protezione di un soggetto passivo rispetto a un evento limitante (la perdita del lavoro, la

mancanza di una casa, il venir meno della salute, ecc.), ma di affiancamento e di sostegno alle capacità residue, fornendo gli strumenti per renderle spendibili e/o convertibili. L'obiettivo non è soltanto garantire alcuni diritti, ma renderli effettivamente esigibili a partire da una maggiore capacitazione dei soggetti (Sen, 2000).

In più campi stanno, dunque, prendendo corpo nuove politiche di «attivazione» che tendono a rafforzare la capacità dei cittadini di accedere in modo autonomo alle risorse culturali, sociali, economiche e simboliche disponibili (*empowerment*). Sebbene il dibattito sull'*active welfare*¹ si sia concentrato maggiormente su quegli ambiti in cui vi è stata una più esplicita traduzione di tali principi a livello di *policies*, ossia quello delle politiche attive del lavoro (van Berkel e Hornemann Møller, 2002; Villa, 2007) e di assistenza sociale (Nothdurfter, 2017), tuttavia il riferimento all'attivazione è utile per leggere anche alcune esperienze di *housing sociale*, a partire, proprio, dal caso dell'autocostruzione.

Rispetto alle riflessioni avanzate da Newman e Tonkens (2011) sulle tre componenti dell'attivazione – scelta, responsabilità e partecipazione –, i progetti di autocostruzione enfatizzano la responsabilizzazione dei futuri abitanti e la loro partecipazione collettiva alla progettazione e costruzione degli ambienti di vita. Con ciò, le pratiche di autocostruzione mettono in discussione «il *mass housing* [che] riduce l'abitazione ad un articolo di consumo e l'abitante ad un consumatore» (Habraken, 1972, p. 11). Si pongono, quindi, in alternativa a quelle misure che declinano l'attivazione sotto il profilo della scelta e si rivolgono ai singoli cittadini-consumatori, ampliando le alternative (di mercato) entro cui questi possono esercitare autonomamente le proprie preferenze.

Il sostegno istituzionale alle esperienze di autocostruzione costituisce, inoltre, un esplicito riconoscimento dell'apporto delle reti familiari nell'agevolare l'accesso alla casa (Filandri, 2009); tale riconoscimento formale del ruolo rivestito dalla famiglia, soprattutto nei sistemi di welfare familistici come il nostro (Allen e al., 2004), è un altro tratto caratterizzante il nuovo modello di protezione sociale (Paci, 2005; Vicarelli, 2016).

Non da ultimo, il coinvolgimento diretto degli abitanti nella costruzione e, più in generale, nello sviluppo dei contesti abitativi risponde a un rinnovato bisogno di appartenenza al proprio ambiente di vita, in

¹ Sul tema si rimanda, tra gli altri, al numero monografico de «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, 2005.

uno scenario di crescente individualizzazione e frammentazione sociale (Boelens e Visser, 2011). Come sostengono Bertoni e Cantini (2008, p. 48), nell'autocostruzione «la comunità è soggetto della costruzione e dell'esercizio di un welfare che punta, anzitutto, a riconoscere e valorizzare la preziosa attività di “prendersi cura”, di reciprocità, di solidarietà presente nella vita quotidiana, nel tessuto intimo della convivenza». Simili progetti sembrano valorizzare quegli elementi di comunanza tra gli individui che possono configurare una «uscita in avanti, in grado di salvaguardare la coesione sociale e generare nuovi e più avanzati equilibri tra libertà e sicurezza» (Paci, 2005, p. 61). È, dunque, entro questa cornice teorica che verrà presentato un recente progetto di autocostruzione associata e assistita realizzato nel nostro paese. Se ne approfondiranno, in particolar modo, i riflessi in termini di *empowerment* e le ricadute sociali. Prima di passare, però, a tale studio di caso è opportuno accennare a come l'esperienza italiana si collochi nel quadro internazionale.

2. Uno sguardo all'Europa e all'Italia

L'iniziativa spontanea di singoli nuclei familiari (generalmente «allargati») per il soddisfacimento dei propri bisogni abitativi, attraverso la produzione diretta di case, è un fenomeno che accompagna la storia abitativa dell'umanità sin dalle origini e almeno fino alla metà del secolo scorso. Tuttavia, per decenni, quella che è stata ribattezzata come la «First World's Hidden Housing Arm» (Duncan e Rowe, 1993) è stata sostanzialmente ignorata, tanto dalle politiche abitative quanto dagli studiosi. È solo negli ultimi anni che i governi di diversi paesi europei hanno cominciato a guardare con un certo interesse alle varie forme di autopromozione edilizia² (individuali e, soprattutto, collettive) (Clapham e al., 1993; Duncan e Rowe, 1993; Ruonavaara, 1999; Harris, 1999a). Al riguardo, una delle principali difficoltà nelle comparazioni internazionali deriva dal fatto che le statistiche generalmente non discriminano tra le diverse fattispecie ri-

² All'interno della più ampia fattispecie dell'autopromozione, a seconda del livello di coinvolgimento dei futuri abitanti, è possibile distinguere tra: autosviluppo, autocostruzione parziale, autocostruzione totale, autofinitura e automantenimento. Si parla, invece, di autorecupero quando non si perviene alla costruzione di nuovi alloggi, ma alla ristrutturazione di edifici già esistenti.

comprese entro la categoria dell'autopromozione edilizia (*self-provided housing*); la stessa espressione autocostruzione (*self-build*) indica, a volte, cose diverse o, al contrario, più termini vengono impiegati per descrivere il medesimo fenomeno (Pecoriello, 2013). Per queste ragioni, a meno di approfondire in ottica comparata singoli casi di studio (Minora e Bronzini, 2014), sono possibili solo alcune considerazioni di ordine generale rispetto alla questione più ampia dell'autopromozione edilizia.

La Germania, ad esempio, ha un passato consolidato di autopromozione e autocostruzione individuale; sono, però, soprattutto le forme organizzate di autocostruzione collettiva degli anni cinquanta e sessanta (Spellerberg e Woll, 2014), originariamente basate sul mutuo supporto, ad aver preparato il terreno per i nuovi progetti di sviluppo a base comunitaria (*community-led development*) e per le esperienze, ancora di nicchia, di *group-build* (*Baugruppen*) come quella di Vauban (Hamiduddin e Gallent, 2016). L'Olanda, nei primi anni 2000, ha deciso di sostenere l'autopromozione e l'autocostruzione (Boelens e Visser, 2011) come testimonia il caso ampiamente studiato di Almere, il più grande progetto europeo di autopromozione a basso costo e su larga scala.

In Inghilterra, dove vi era già una storia importante di autocostruzione collettiva (Minora e Bronzini, 2014), è dal 2010 che si è registrata una vera e propria svolta nelle politiche abitative e del territorio a sostegno dell'autopromozione edilizia come risposta diffusa alla crisi abitativa. Uno degli obiettivi espliciti della *Housing Strategy for England*, varata nel 2011, è quello di raddoppiare in un decennio l'ammontare di case autoprodotte (Lloyd, Peel e Janssen-Jansen, 2015). Le possibilità previste non si limitano, però, all'autocostruzione, tanto che la nuova espressione utilizzata è quella di *custom-build housing*, a sottolineare come prevalga più l'aspetto della personalizzazione, che non il coinvolgimento diretto degli abitanti nella realizzazione delle abitazioni (Nasba, 2013; Wallace e al., 2013)³.

³ Allo stesso tempo l'autorecupero (*self-help housing*) ha avuto notevole impulso in Inghilterra come possibilità per risolvere il fabbisogno abitativo temporaneo di categorie svantaggiate (persone senza casa, disoccupati e altri soggetti fragili), attraverso la riqualificazione di edifici privati inutilizzati, secondo modalità regolarizzate e regolamentate con l'accordo della proprietà (Mullins, 2017). Come chiarito dalla Building & Social Housing Foundation: «l'auto-recupero fornisce un esempio concreto di molte delle priorità politiche della coalizione al governo come la rigene-

In Italia, dopo la stagione pionieristica e spontaneistica degli anni ottanta (Bertoni e Cantini, 2008; Marcetti e al., 2011), è tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila che diverse amministrazioni locali⁴, alle prese con la ri-emergenza della questione abitativa, hanno mostrato un rinnovato interesse per le iniziative di autocostruzione, in forma associata e assistita, portate avanti da organizzazioni del Terzo settore. Si è aperta, dunque, una seconda fase contrassegnata da un maggior coinvolgimento degli attori istituzionali, che si sono fatti diretti promotori di queste esperienze in quanto possibile strumento di politica abitativa. In mancanza di una programmazione nazionale, il quadro degli interventi risulta piuttosto eterogeneo, sebbene i più recenti si conformino a un modello che prevede una qualche forma di sostegno pubblico sia per gli enti gestori che per le cooperative di autocostruttori (accesso ai finanziamenti a condizioni favorevoli, reperimento di aree per l'edilizia convenzionata, agevolazioni fiscali e tributarie, ecc.).

Ripercorrendo la lunga storia dell'autopromozione e dell'autocostruzione nei paesi sviluppati, Harris (1999a) chiarisce come tali pratiche risultino «camaleontiche», in quanto, di volta in volta, promosse (o contrastate) da governi di ogni orientamento. Sono, infatti, le specifiche condizioni politiche, culturali e socio-economiche locali a dar forma ai progetti di autopromozione e/o autocostruzione secondo modalità fortemente dipendenti dal contesto (Clapham e al., 1993; Harris, 1999a, 1999b; Barlow e al., 2001). Pertanto, si rende utile approfondire singoli casi di studio (Yin, 1984) ed è in questa direzione che si propone la presente analisi di una specifica esperienza italiana che, seppure non particolarmente rilevante sotto il profilo della scala dell'intervento, costituisce un interessante «laboratorio» di analisi sociale.

razione dal basso, la costruzione di una Grande Società, un approccio localista all'abitare, attraverso il supporto all'impresa sociale e lo sviluppo di opportunità formative per i disoccupati» (Bshf, 2011, p. 24, *nostra traduzione*).

⁴ Le prime regioni a sperimentare iniziative in tal senso, con varie modalità e con alterne vicende (Bertoni e Cantini, 2008), sono state l'Umbria, l'Emilia-Romagna, la Lombardia e, successivamente, le Marche, la Toscana, il Veneto, la Campania e la Puglia.

3. Il progetto di autocostruzione «Le mani, per vivere insieme»

Il progetto «Le mani, per vivere insieme» rappresenta la prima esperienza di autocostruzione in forma associata e assistita della Regione Marche⁵ ed è stato espressamente rivolto sia a cittadini italiani che extracomunitari (cui sono state riservate dieci unità abitative delle venti complessive). Si è vista, infatti, nell'autocostruzione, non solo una misura per favorire l'accesso alla proprietà della casa a quella cosiddetta «fascia grigia» della popolazione che non riesce ad acquistare sul mercato, ma anche un modo per promuovere l'integrazione sociale attraverso l'abitare. L'idea di fondo che ha animato il progetto è sintetizzata nelle parole di uno dei responsabili: «se le persone lavorano insieme, fianco a fianco, per un anno e mezzo nella costruzione della loro casa, ciò dovrebbe portare – questa è la sfida e la scommessa – a una conoscenza reciproca, e quindi a minore diffidenza, nonché ad allentare le tensioni» (intervista referente ente gestore). Tale iniziativa costituisce, dunque, un caso di studio interessante anche come esempio di convergenza tra politiche abitative e politiche per l'inclusione. Con riferimento ai diversi tipi di autocostruzione (Bertoni e Cantini, 2008), il progetto è indiretto, perché sollecitato da un bando pubblico, con una modalità produttiva mista (in quanto tutti gli autocostruttori hanno lavorato contemporaneamente a tutte le abitazioni) e con l'ausilio di un'impresa edile che si è occupata di alcune fasi del processo costruttivo (autocostruzione parziale). Gli autocostruttori hanno partecipato a molteplici incontri, iniziali e *in itinere*, volti a definire i vari aspetti tecnici e amministrativi del progetto e hanno prestato, ciascuno, 900 ore di lavoro in cantiere, potendo individuare nel proprio nucleo familiare un coadiuvante con cui dividere tale monte ore (i ri-

⁵ Il progetto ha avuto avvio nel 2008 quando la Provincia di Ancona, in risposta a un bando del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali (emanato nell'ambito dei fondi per l'inclusione sociale dei migranti), ha ottenuto il finanziamento per un intervento di autocostruzione associata e assistita, rivolto a cittadini italiani ed extracomunitari. La cooperativa di autocostruttori è stata costituita nel luglio 2010, il cantiere è stato avviato ad agosto 2011 e le case sono state assegnate a novembre 2012. L'intervento ha coinvolto una pluralità di soggetti: la Provincia di Ancona, il Comune di Senigallia (dove è stato realizzato), l'ente gestore (Associazione temporanea di impresa tra il Consorzio Abn di Perugia e il Consorzio Solidarietà di Senigallia), Banca etica che ha erogato i mutui agli autocostruttori, la neo-costituita Cooperativa di autocostruttori e un'impresa edile.

spettivi partner, padri, suoceri e fratelli). La provenienza geografica degli autocostruttori è varia (italiani, polacchi, albanesi, iraniani, cinesi, algerini e ucraini), mentre la composizione sociale è espressione di quell'area «grigia» del cosiddetto «ceto medio impoverito» (Lodi Rizzi, 2013): operai, artigiani, operatori socio-sanitari, commercianti, ma anche impiegati, infermieri, membri delle forze dell'ordine.

Per analizzare le ricadute del progetto è stata condotta un'indagine qualitativa, nell'ambito della quale sono state realizzate interviste in profondità con tutti gli attori coinvolti – le venti famiglie di autocostruttori, i referenti delle amministrazioni locali e dell'ente gestore – e osservazione partecipante agli incontri della cooperativa⁶. A seguire ci soffermeremo su quanto emerso, con particolare riferimento alla dimensione relazionale e al tema dell'*empowerment*.

L'autocostruzione in forma associata, com'è stato detto, s'ispira a una visione marcatamente relazionale dell'abitare. Nel caso in esame, proprio al fine di rafforzare la natura cooperativa del progetto e il senso di appartenenza al nuovo complesso abitativo nel suo insieme, ciascun autocostruttore è stato coinvolto nella realizzazione di tutte le abitazioni, con assegnazione casuale finale (fatta salva la scelta preventiva della categoria dimensionale). Gli aspetti relazionali sono stati curati, inoltre, dall'ente gestore in occasione dei numerosi momenti di socializzazione dallo stesso organizzati. Tuttavia, dalle parole degli intervistati, emerge come sia stata soprattutto la condivisione del lavoro in cantiere ad aver rinsaldato lo «spirito di gruppo»:

⁶ Chi scrive ha curato tale indagine, commissionata dalla Provincia di Ancona al Centro di ricerca e servizio sull'integrazione socio-sanitaria (Criss) dell'Università politecnica delle Marche. Due ricercatrici, una sociologa e una psicologa, hanno partecipato costantemente agli incontri degli autocostruttori (assembleari o occasioni di ritrovo conviviale) e agli eventi collettivi più significativi per il cantiere di autocostruzione. Per questioni assicurative e di sicurezza non è stato possibile, invece, osservare direttamente il lavoro in cantiere, se non durante un'unica visita allo stesso (cfr. anche Bronzini, 2014). Sono state realizzate, inoltre, interviste in profondità con le venti famiglie di autocostruttori, subito prima dell'avvio del cantiere e sei mesi dopo la consegna delle abitazioni, i referenti dell'ente gestore (i due responsabili del progetto per il Consorzio Solidarietà e per il Consorzio Abn, l'architetto progettista e tre mediatori dell'équipe di mediazione sociale), il funzionario di Banca etica che ha valutato la bancabilità, i due responsabili dell'Ufficio Servizi sociali e dell'Ufficio Sviluppo urbanistico sostenibile del Comune di Senigallia, l'allora assessore della Provincia di Ancona al *Social Housing* che ha promosso il progetto e la funzionaria che lo ha seguito.

Nella vita di cantiere ti senti di far parte di un gruppo, per qualsiasi cosa c'era la volontà di supportarsi l'un l'altro, il discorso di sentirsi gruppo è cresciuto giorno per giorno, a qualche cena ti senti proprio già come quartiere, come gruppo, come gruppo di autocostruzione (*Elsa*⁷, *autocostruttrice cinquantenne*).

Creare qualcosa fisicamente dal nulla ti dà un senso, averlo fatto assieme ti aggrega molto (*Giorgio*, *autocostruttore trentacinquenne*).

Come afferma Pecoriello (2011, p. 26) «molte persone sentono il bisogno di ritrovare la capacità autonoma di produrre habitat [...] sperimentando quel senso di comunità, di cooperazione e di solidarietà che solo il cantiere può dare, come luogo di costruzione non solo di ambienti fisici ma di relazioni sociali».

Altro aspetto significativo, emerso chiaramente dalle interviste, è il legame peculiare che si viene a creare tra lo spazio abitativo privato e l'ambiente circostante, per cui l'intero complesso ha assunto, per certi versi, la natura di bene collettivo, come spiegato da un'autocostruttrice:

A me piace tanto dire che questa è casa mia non solo perché la pago, tutta la palazzina sento mia perché l'ho tirata su io (*Veronica*, *autocostruttrice trentenne*).

I racconti raccolti al termine del progetto evidenziano, inoltre, la diffusa presenza di pratiche all'insegna di elementi di socievolezza (Simmel, 1984), convivialità (Illich e al., 1980) e reciprocità (Polanyi, 1944), come testimonia, tra gli altri, lo stralcio che segue:

Ti scambi i lavori che puoi fare, siamo arrivati al baratto, non per ragioni economiche ma perché ti viene normale, come ti viene normale andare a chiedere se per favore te lo fa [un favore *n.d.a.*]. [...] Se vai a vedere quella dovrebbe essere la dimensione del vivere insieme e del vivere bene; è cambiato un po' tutto [...] ma sembra di essere tornati negli anni cinquanta e sessanta che c'era più [condivisione *n.d.a.*]... se devo fare una cosa urgente ti lascio il bambino: qui lo puoi fare perché ti conosco da prima (*Elsa*, *autocostruttrice cinquantenne*).

Questa disponibilità alla collaborazione reciproca potrebbe essere il risultato di una certa «effervescenza collettiva», dovuta alla conclusione di lunghi mesi di lavoro, con il superamento delle paure e dei dubbi emersi durante il processo costruttivo. Pertanto, sebbene tali ricadute

⁷ Negli stralci di interviste riportati si è preferito usare nomi di fantasia.

positive appaiano incoraggianti rispetto ad altre esperienze fallimentari, andrebbero monitorate nel tempo per poter valutare i riflessi a medio-lungo termine di tale esperienza.

Un elemento centrale connesso a processi partecipativi di questo tipo è l'*empowerment* dei destinatari (Starkey, 2003), un obiettivo, come si è visto, frequentemente richiamato nell'ambito delle nuove logiche dell'*active welfare*. L'*empowerment* si riferisce alla valorizzazione e al potenziamento della capacità dei soggetti, individui o gruppi, di prendere parte ai processi decisionali che li riguardano e di trasformare le decisioni in azioni concrete, in vista dei risultati desiderati. Valutare le ricadute del progetto sotto il profilo dell'*empowerment* significa, dunque, considerare se (e come) negli autocostruttori si sia modificata la consapevolezza delle proprie capacità e possibilità, come individui, come gruppo e, soprattutto, come cittadini.

Le interviste in profondità e, soprattutto, l'osservazione partecipante agli incontri hanno permesso di valutare una serie di fattori che si possono considerare *proxy* dell'*empowerment* come l'autoefficacia, la fiducia nelle proprie capacità e il grado di effettivo coinvolgimento nel progetto. Le ricadute più evidenti, richiamate nella pressoché totalità delle interviste, si riferiscono al senso di autorealizzazione e all'autostima collettiva, che derivano dall'aver costruito con le proprie mani la casa in cui si andrà ad abitare (Parvin e al., 2011):

La soddisfazione più grossa è averlo tirato su, non da solo (*Mauro, autocostruttore trentacinquenne*).

E poi quando avremo dei figli sarà bello poter dir loro che l'abbiamo costruita noi, è una bella soddisfazione, un motivo di orgoglio. Anche questo ci fa escludere l'idea di rivenderla, il fatto che uno ci ha messo tempo e fatica ha un valore grande (*Luca, autocostruttore ventenne*).

Paba (2003, p. 45) sostiene, in proposito, che «si esce da un'esperienza di partecipazione diversi da come vi si è entrati», e ciò trova conferma nelle parole di una giovane autocostruttrice:

Ti dà modo di conoscere gente, di confrontarti, di cambiare, di crescere, confrontarti con gli altri ti fa crescere, non è solo il fatto di avere un tetto sopra la testa... (*Romina, autocostruttrice trentenne*).

In proposito, va detto che la letteratura sull'*empowerment* tende a soffermarsi principalmente sui processi decisionali, trascurando la rilevanza della componente più fisica della partecipazione, ossia il diretto

coinvolgimento nelle azioni di trasformazione e di manipolazione degli ambienti di vita. La consapevolezza di possedere tale competenza pratica contribuisce, infatti, al pari di quella «intellettiva», a generare un senso di controllo sugli eventi. Come ricordano Bertoni e Cantini (2008, p. 99), «Walter Segal, uno dei padri dell'autocostruzione, osservò infatti che, mentre nell'autocostruttore cresceva la sicurezza di movimento con gli attrezzi e nella costruzione, cresceva anche la sua sicurezza nei confronti della vita». Da questo punto di vista, la partecipazione al progetto sembra aver contribuito ad accrescere la convinzione di poter influire positivamente sul proprio futuro:

Il fatto di poter dire se ci provo, se ti ci impegni, se ci credi le puoi ottenere [le cose]; sei abituato a vederle distanti... nel poter ottenere i tuoi diritti: se vuoi, puoi! La soddisfazione più bella è quella... sarebbe anche da ricordare anche a noi... [...] è proprio un orgoglio, e poter dire «potete farlo tutti» (*Giorgio, autocostruttore trentacinquenne*).

Nello stralcio riportato riecheggia l'idea, propria dell'*active welfare*, del cittadino «come un soggetto attivo, in grado di poter effettivamente agire i diritti che gli sono riconosciuti e realizzare le proprie potenzialità» (Paci, 2005, p. 14). Le parole dell'autocostruttore rimandano, inoltre, alle considerazioni di Paba (2003, p. 46) sulla natura del processo partecipativo quale gioco a somma positiva, che «sconfigge il calcolo opportunistico individuale (e perdente), contrasta la tendenza, che pure esiste, a rifugiarsi in strategie difensive, basate sulla mancanza di interazione positiva con gli altri e di fiducia reciproca».

Tuttavia, va detto che il forte coinvolgimento richiesto presenta, come contropartita, un costo personale molto alto. Autocostruire è, infatti, un'esperienza totalizzante, che consuma numerose energie mentali, oltre che fisiche, implicando elevati livelli di stress (Duncan e Rowe, 1993). Anche nel caso in esame, soprattutto coloro che si sono trovati a rivestire ruoli chiave nella cooperativa hanno ammesso un certo esaurimento emotivo alla fine del percorso. Questo anche perché, in alcuni passaggi critici, non sono mancate conflittualità accese (fomentate dai timori di alcuni partecipanti per gli esiti del progetto) sia all'interno della cooperativa che tra questa e l'ente gestore.

Ciò chiama in causa la governance di simili processi e, in particolare, il modo con cui viene gestito il *trade-off* tra la necessaria partecipazione dei futuri abitanti ai processi decisionali che li riguardano e l'esigenza di evitare eccessive incertezze, che possano far dilatare tempi e costi,

oltre a generare frustrazioni e conflittualità. Si tratta, cioè, di definire quale sia il grado di partecipazione più funzionale rispetto alle finalità e alla «filosofia» del progetto, in cerca di un «equilibrio pragmatico» tra efficienza e democrazia (van Bortel e Mullins, 2009). Nel caso specifico, a mano a mano che il progetto prendeva forma, e con esso alcuni elementi di rischio connessi alla riuscita dello stesso, gli autocostruttori hanno acquisito maggiore consapevolezza del proprio ruolo e delle proprie responsabilità, chiedendo, pertanto, di poter presidiare alcuni passaggi chiave. È soprattutto in questa fase, però, che alcuni hanno lamentato un «deficit» di partecipazione:

A noi c'hanno [riferendosi all'ente gestore e alle istituzioni, *n.d.a.*] quasi sempre trattato come soggetti terzi, io non posso non sapere cosa fai tu per conto mio, non esiste, io ti do un mandato ma tu mi devi... rendere conto, rendermi partecipe (*Roberto, autocostruttore cinquantenne*).

Anche quegli interventi che s'ispirano espressamente a una concezione del cittadino come partner attivo (responsabile e partecipe) nella co-produzione di beni e servizi non sono del tutto esenti, dunque, dal rischio di derive di tipo paternalistico, in cui la responsabilizzazione non si accompagna a una pari partecipazione.

4. Conclusioni provvisorie

L'attivazione diretta dei cittadini per la co-produzione di beni fondamentali, come la casa e la salute (Bronzini, 2016), è vista con diffidenza da quanti la considerano una riprova del ritiro dello Stato dalla tutela di interessi collettivi. Al contrario, è accolta positivamente da coloro che vi ravvisano inedite possibilità di autodeterminazione dei soggetti e delle comunità, con possibili spazi di innovazione e di ibridazione dal basso (Pecoriello, 2011). Anche il sostegno istituzionale ai progetti di autocostruzione si presta, in quest'ottica, a letture ambivalenti: come ulteriore segnale di ripiegamento del welfare e di delega ai singoli della risposta ai propri bisogni abitativi, o come espressione delle capacità di auto-organizzazione delle comunità locali e di un'azione integrata tra Stato, mercato e società civile.

Nella letteratura sul tema si trovano riproposte queste posizioni contrastanti. I sostenitori ne enfatizzano i vantaggi di natura economica e sociale (Bertoni e Cantini, 2008; Marcetti e al., 2011): sul fronte eco-

nomico, si riscontra, *in primis*, un abbattimento dei costi dovuto all'assenza di profitti per il committente e all'impiego gratuito di manodopera non specializzata⁸. Non va, inoltre, trascurata la possibilità di apprendere in cantiere competenze spendibili per la successiva manutenzione delle abitazioni, oltre che, eventualmente, nel mercato del lavoro. Sul fronte delle ricadute sociali, si sottolineano la capacità (ri)generativa del tessuto relazionale e lo sviluppo del senso di appartenenza (*topophilia*) che incentiva una propensione di «cura» nei confronti dell'abitato, fino a vere e proprie forme di welfare di prossimità. Come per altri tipi di abitare cooperativo, ci si aspetta che l'autocostruzione collettiva coinvolga «gli abitanti in una forma di imprenditorialità sociale, di impegno civico e di pratica democratica, che costituiscono aspetti centrali per la sostenibilità dello sviluppo urbano» (Lang e Roessl, 2013, p. 8, *nostra traduzione*). Non mancano, però, come si diceva, le posizioni fortemente critiche. Tra i rilievi mossi all'autocostruzione il principale argomento richiamato è il fatto di addossare ai futuri abitanti i costi del fallimento del mercato, sia direttamente (laddove si evidenziano le spese per il coordinamento tecnico), sia indirettamente, sotto forma di *unpaid work* (Berner e Phillips, 2005; Pecoriello, 2013). Se ne contesta, inoltre, la natura «poco sociale», poiché incapace di intercettare il disagio abitativo più acuto.

Indubbiamente, come si diceva in precedenza, l'autocostruzione ben incarna le tensioni tra le tre componenti insite nei discorsi sull'attivazione (Newman e Tonkens, 2011): scelta, responsabilità e partecipazione. Ciò che sembra fare la differenza è se tali progetti si iscrivono entro una logica neo-liberista consumerista o, al contrario, in un quadro di responsabilizzazione e partecipazione dei cittadini alla costruzione dei propri contesti abitativi. Questo sembra dipendere più dal progetto politico che accompagna l'intervento che non dal modello in sé. Gli autocostruttori tenderanno a comportarsi, infatti, come consumatori sul libero mercato quando l'autocostruzione è concepita unicamente come un modo per accedere alla proprietà abitativa. È questo il caso, ad esempio, dell'attuale campagna in favore del *custom-build housing* promossa dal governo inglese (Lloyd, Peel e Janssen-Jansen, 2015). Anche nel caso italiano, si è registrato un cambiamento importante con il passaggio dalle esperienze di autocostruzione collettiva degli anni settanta-ottanta alle forme attuali. Le prime rispondevano a una forte domanda di partecipa-

⁸ Va, però, segnalato come il finanziamento pubblico sia in genere necessario per coprire gli oneri di coordinamento connessi alla presenza dell'ente gestore.

zione dal basso: erano espressione, cioè, di comunità *activist* (Newman e Tonkens, 2011). Nelle iniziative attuali si è in presenza, piuttosto, di *activated communities* (*ibidem*), dove le dimensioni della responsabilità, della scelta e della partecipazione coesistono.

Tuttavia, almeno con riferimento all'esperienza indagata, l'attivazione e la responsabilizzazione dei cittadini non si risolvono necessariamente in un «gioco a somma zero», ma sono condivise con le amministrazioni locali che, a loro volta, si attivano assumendo un ruolo addizionale nel favorire la capacitazione dei soggetti. In tal senso, il nuovo ruolo «abilitante» delle istituzioni non comporta un arretramento delle stesse, anzi, come sottolinea Tosi (1994, p. 127), «contrariamente a quanto assumono le sue interpretazioni spontaneistiche e liberistiche, il self-help non sostituisce le politiche abitative, né può essere inteso come diminuzione dell'impegno del governo: *enabling* significa piuttosto una redistribuzione delle componenti della produzione di case, un ruolo che per lo Stato può essere più costoso».

A parità di impegno finanziario, per un'amministrazione locale è, infatti, ben più gravoso promuovere, e soprattutto accompagnare, interventi di questo tipo, piuttosto che finanziare misure dal lato della domanda (si pensi ai *vouchers* prima casa). Tuttavia, mentre queste ultime producono una «collezione di individui» (de Leonardis, 2011), consumatori «isolati» liberi di scegliere nel mercato, i processi di autocostruzione in forma collettiva possono favorire, come si è visto, un abitare cooperativo e inclusivo. Pertanto, pur con la consapevolezza di alcune difficoltà intrinseche, va sottolineato che tali iniziative, se adeguatamente gestite, sembrano in grado di innescare alcuni processi virtuosi, sostenendo l'*empowerment* delle persone e dei territori. È altrettanto chiaro, però, che non possono supplire all'offerta diretta di alloggi per categorie particolarmente svantaggiate⁹ né ad altre misure di contrasto al disagio abitativo. Possono costituire, però, un'ulteriore risposta alla domanda di abitazioni, e di un nuovo modo di abitare, espressa da quella fascia «intermedia» composta, soprattutto, da giovani e giovani-adulti, italiani e non.

⁹ In realtà, a livello internazionale ci sono esperienze di autocostruzione e, soprattutto, autorecupero rivolte a fasce di popolazione più deboli ed emarginate (Barlow e al., 2001; Mullins e al., 2011; Marcetti e al., 2011); nel caso italiano, ad esempio, alcune iniziative di autocostruzione hanno coinvolto la popolazione Sinti.

Riferimenti bibliografici

- Allen J., Barlow J., Leal J., Maloutas T. e Padovani L., 2004, *Housing and Welfare in Southern Europe*, Blackwell, Oxford.
- Ascoli U. (a cura di), 2003, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Ascoli U. e Pasquinelli S., 1993, *Il welfare mix. Stato sociale e terzo settore*, Franco Angeli, Milano.
- Baldini M. e Federici M., 2008, *Il Social Housing in Europa*, CAPPapern, n. 49.
- Barlow J., Jackson R. e Meikle J., 2001, *Homes to DIY for. The UK's Self-Build Housing Market in the Twenty-First Century*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Berner E. e Phillips B., 2005, *Left to Their Own Devices? Community Self-Help between Alternative Development and Neo-Liberalism*, «Community Development Journal», vol. 40, n. 1, pp. 17-29.
- Bertoni M. e Cantini A., 2008, *Autocostruzione associata ed assistita in Italia*, Dedalo, Roma.
- Boelens L. e Visser A.J., 2011, *Possible Futures of Self-Construction: Post-Structural Reflections on Ten Years Experiments with (C)PC*, in Qu L. e Hasselaar E. (a cura di), *Making Room for People. Choice, Voice and Liveability in Residential Places*, Techne Press, Amsterdam.
- Bronzini M., 2014, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Carocci, Roma.
- Bronzini M., 2016, *Relazioni di cura e modelli di attivazione*, in Vicarelli G. (a cura di), *Oltre il coinvolgimento. L'attivazione del cittadino nelle nuove configurazioni di benessere*, il Mulino, Bologna.
- Bshf - Building and Social Housing Foundation, 2011, *Supporting Self-Help Housing. Enabling Community Organisations to Access the Empty Homes Programme*, Bshf, Leicestershire.
- Carriero A., Antellini Russo F., Screpanti S. e Alterio D. (a cura di), 2014, *Social Housing – Il mercato immobiliare in Italia. focus sull'edilizia sociale*, Cassa depositi e prestiti, Roma.
- Cecodhas, 2007, *Housing Europe 2007. Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States*, Cecodhas Housing Europe's Observatory, Bruxelles.
- Cittalia - Fondazione Anci ricerche, 2010, *I Comuni e la Questione Abitativa. Le Nuove Domande Sociali gli Attori e gli Strumenti Operativi*, Anci, Roma.
- Clapham D., Kintrea K. e McAdam G., 1993, *Individual Self-Provision and the Scottish Housing System*, «Urban Studies», vol. 30, n. 8, pp. 1355-1369.
- de Leonardis O., 2011, *Dividing or Combining Citizens. The Politics of Active Citizenship in Italy*, in Newman J. e Tonkens E. (a cura di), *Participation, Responsibility and Choice*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Duncan S. e Rowe A., 1993, *Self-Provided Housing: the First World's Hidden Housing Arm*, «Urban Studies», vol. 30, n. 8, pp. 1331-1354.
- Filandri M., 2009, *Carriere abitative e origine sociale*, in Brandolini A., Saraceno

- C. e Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disegualianza in Italia: povertà, abitazione, salute*, il Mulino, Bologna.
- Galdini R., 2012, *L'abitare difficile*, Liguori Editori, Napoli.
- Gili G., Ferrucci F. e Pece E. (a cura di), 2017, *Il sociale nel social housing*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Habraken N.J., 1972, *Supports: An Alternative to Mass Housing*, Praeger - The Architectural Press, Londra e New York.
- Hamiduddin I. e Gallent N., 2016, *Self-Build Communities: The Rationale and Experiences of Group-Build (Baugruppen) Housing Development in Germany*, «Housing Studies», vol. 31, n. 4, pp. 365-383.
- Harris R., 1999a, *Aided Self-Help Housing, a Case of Amnesia: Editor's Introduction*, «Habitat International», vol. 22, n. 2, pp. 165-189.
- Harris R., 1999b, *Slipping through the Cracks: The Origins of Aided Self-Help Housing, 1918-1953*, «Housing Studies», vol. 14, n. 3, pp. 281-309.
- Illich I., Turner J.F.C., De Carlo G. e La Cecla F., 1980, *Autocostruzione e tecnologie conviviali per un uso delle tecnologie alternative nel costruire-abitare*, Clueb, Bologna.
- Lang R. e Roessl D., 2013, *The Governance of Co-operative Housing: Current Challenges and Future Perspectives*, «The International Journal of Co-operative Management», vol. 6, n. 2, pp. 8-12.
- Lloyd M.G., Peel D. e Janssen-Jansen L.B., 2015, *Self-build in the UK and Netherlands: Mainstreaming Self-Development to Address Housing Shortages?*, «Urban, Planning and Transport Research», vol. 3, n. 1, pp. 19-31.
- Lodi Rizzini C., 2013, *Il Social Housing e i nuovi bisogni abitativi*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.
- Marcetti C., Paba G., Pecoriello A.L. e Solimano N., 2011, *Housing Frontline. Inclusione sociale e processi di autocostruzione e autorecupero*, Firenze University Press, Firenze.
- Minora F. e Bronzini M., 2014, *L'autocostruzione assistita: due casi a confronto*, «Territorio», n. 71, pp. 156-162.
- Mugnano S., 2017, *Non solo housing. Qualità dell'abitare in Italia nel nuovo millennio*, Franco Angeli, Milano.
- Mullins D., 2017, *Achieving Policy Recognition for Community-Based Housing Solutions: The Case of Self-Help Housing in England*, «International Journal of Housing Policy», vol. 18, n. 1, pp. 143-155, Doi: 10.1080/19491247.2017. 1384692.
- Mullins D., Jones P.A. e Teasdale S., 2011, *Self-Help Housing. Towards a Greater Role; Case Study Findings Summary*, Third Sector Research Centre, Birmingham.
- National Self Build Association (Nasba), 2013, *A Second Progress Report to Government on the Implementation of the Action Plan to Promote the Growth of Self-Build Housing*, Londra.
- Newman J. e Tonkens E. (a cura di), 2011, *Participation, Responsibility and Choice*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

- Nothdurfter U., 2017, *Politiche di attivazione e ruolo delle professioni sociali in Italia*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 93-107.
- Paba G., 2003, *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Franco Angeli, Milano.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, il Mulino, Bologna.
- Parvin A., Saxby D., Cerulli C. e Schneider T., 2011, *A Right to Build: The Next Mass-Housebuilding Industry*, University of Sheffield School of Architecture, Sheffield.
- Pecoriello A.L., 2011, *Uno sguardo sulle pratiche internazionali di autocostruzione abitativa*, in Marcelli C., Paba G., Pecoriello A.L. e Solimano N. (a cura di), 2011, *Housing Frontline. Inclusione sociale e processi di autocostruzione e auto-recupero*, University Press, Firenze.
- Pecoriello A.L., 2013, *Housing Front Line: The Self-Production of Habitat*, «Plenum. The Journal of Urbanism», vol. 27, n. 2, pp. 61-68.
- Polanyi K., 1944, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston.
- Ruonavaara H., 1999, *The State and Self-Help Housing in Urban Finland, 1920 to 1950*, «Housing Studies», vol. 14, n. 3, pp. 329-339.
- Sen A., 2000, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.
- Simmel G., 1984, *Die Geselligkeit. Beispiel der Reinen oder Formalen Soziologie*, in *Grundfragen der Soziologie*, de Gruyter, Berlino.
- Spellerberg A. e Woll T., 2014, *Dwelling and Generational Change in Owner Communities*, «Town and Planning Review», vol. 85, n. 3, pp. 341-361.
- Starkey F., 2003, *The «Empowerment Debate»: Consumerist, Professional and Liberational Perspectives in Health and Social Care*, «Social Policy & Society», vol. 2, n. 4, pp. 273-284.
- Tosi A., 1994, *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, il Mulino, Bologna.
- van Berkel R. e Hornemann Møller I. (a cura di), 2002, *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation?*, The Policy Press, Bristol.
- van Bortel G. e Mullins D., 2009, *Critical Perspectives on Network Governance in Urban Regeneration, Community Involvement and Integration*, «Journal of Housing and the Built Environment», vol. 24, n. 2, pp. 203-219.
- Vicarelli G. (a cura di), 2016, *Oltre il coinvolgimento. L'attivazione del cittadino nelle nuove configurazioni di benessere*, il Mulino, Bologna.
- Villa M., 2007, *Dalla protezione all'attivazione. Le politiche contro l'esclusione tra frammentazione istituzionale e nuovi bisogni*, Franco Angeli, Milano.
- Wallace A., Ford J. e Quilgars D., 2013. *Build-it-Yourself? Understanding the Changing Landscape of the UK Self-Build Market*, University of York, York.
- Yin R.K., 1984, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage, Beverly Hills.

English Abstracts

The Life-Work Balance: Four Systems Compared. The Cases of Australia, the United States, Italy and Japan

Mauro Migliavacca and Manuela Naldini

In recent decades, from Europe to the Usa, Asia and Oceania, we have been witnessing the life courses of men and women becoming gradually more similar, mainly because of changes in female employment and of a convergence on careers that are more and more unstable and precarious. Using the information in the main international data bases, the article aims to analyse the converging (or non-converging) features in Italy, Japan, the Usa and Australia, cross-checking the data to identify specific similarities and differences and contribute to the ongoing debate.

Solving the Work-Life Balance in a Familistic Context: interrupting or Continuing Work for Migrant Women who Become Parents in Italy

Arianna Santero and Cristina Solera

This quali-quantitative study analyses if and how migrant women interrupt work after their child is born, the role of education and area of origin, and their narratives. Data from *Indagine campionaria sulle nascite* show that, in the Italian «familism by default» context, migrant mothers have higher risk of exclusion from the labour market than their native counterparts, especially if they come from Africa. This is mostly due to the fact that migrant women are more likely to have informal or precarious jobs before pregnancy. Furthermore, because of dequalification and non-transferability of skills obtained abroad, the effect of the level of education appears to be weaker than for natives. The analysis of qualitative cross-sectional and longitudinal interviews shows how structural and institutional constraints intertwine with cultural models, favouring processes of *doing gender*. Migrants'

work-family practices respond to ideals of *intensive mothering*, but they are also shaped by the socio-economic resources of migratory circuits, and by the limited accessibility of child-care services.

Early Childhood Education and Care Reform and Childcare Work: A Residual or a Universal Dimension?

Stefano Neri

The Early Childhood Education and Care (Ecec) Act approved in Italy in 2017 aimed both to expand service access and coverage and to increase service quality in the overall supply system, both public and private. The reform may have very significant consequences not only on female employment but also on childcare and educational work by improving its quality. The article critically discusses the potential and limitations of the reform. In particular, it highlights that the central State and the municipalities, which are both called on to play a pivotal role in the governance of the new Ecec integrated service system, suffer from structural weaknesses and, in the case of childcare municipal services, also from ongoing changes and difficulties that have been aggravated by the austerity policies of the last ten years. These critical factors could strongly reduce or even invalidate the ability of the reform to shift childcare services from their traditional residual dimension in Italian welfare to a more universal one.

Gender Inequalities in the Workplaces: The Impact of the *Bonus Infanzia* and Paternity Leave in Italy

Enrica Maria Martino

Gender inequalities in the labour market are still significant in most advanced economies. The unequal impact that childbirth has on men and women seems to be one of the main reasons behind this persistence. Family policies can encourage the female labour supply and facilitate the reconciliation of work and family life. Increasing childcare services and guaranteeing paid, job-protected periods of leave are effective instruments to boost the female labour supply, supporting households in childcare expenses and organization as women go back to work, and protecting mothers' jobs as they stay home after child-

birth. The introduction of specific periods of leave for fathers can stimulate a better distribution of family care tasks, promoting equal sharing of parenting responsibilities within the household. Mandatory paternity leave was introduced in Italy in 2012; full coverage was not attained, and it was not successful in encouraging fathers to take more optional parental leave, which is mostly used by mothers. The *Bonus Infanzia* is a childcare subsidy intended to encourage early return to work after childbirth; its use was not beneficial in terms of either an increased labour supply or higher earnings in the medium run. Nonetheless, it reduced the risk of leaving the labour market after childbirth.

The Gender Dimension in Welfare analyses and Reform Proposals

Chiara Saraceno

This article discusses how the contribution of gender analyses has been incorporated into the main proposals for a new welfare state, which have been prompted by the imperative of addressing the new social risks in a context that is also marked by changes in women's behaviour and by increasing demands for gender equality. Two such proposals in particular are being scrutinized, the transitional labour markets and the social investment ones. The author points out that, though different, both these approaches are more focused on supporting women's participation in the labour market than equal opportunities in the labour market and a rebalancing of the gender division of unpaid family work. Furthermore, both, and particularly the social investment approach, under-estimate the value of care work as well as the risks for women of this underestimation, together with a persistent gender asymmetry in its allocation. The basic income proposal overcomes the limits of an exclusively paid-work oriented approach, but does not fully avoid the risk of perpetuating gender asymmetries.

Parental Leave and Paternity: Ambivalent Policies between Italy and Europe

Maddalena Cannito

Act no. 53/2000 was a break in the institutional discourse surround-

ing parenthood in Italy. For the first time, in fact, the law involved fathers in care duties and issues regarding the work-life balance. However, this Act was also a missed opportunity.

On one side, the European context strongly promoted the implementation of parental leave in European countries, but at the same time encouraged policies of social investment, whose main objective is to make all citizens employable in the labour market, partly by freeing them from care duties and implicitly devaluing care work.

On the other side, the Italian cultural and institutional context implemented the Directive of the Eu following the traditional mother-centered familialism of the Italian Welfare State. From Act no. 53/2000 to the Act of Stability of 2018, men have been involved in care only marginally. Some measures are formulated in gender-neutral terms or explicitly target women, while others recognize men as having autonomous rights, as in the case of compulsory paternity leave, but always assigning them a secondary role in care work.

Therefore, these Acts seem to go in the direction of strengthening the contemporary traditional gender order.

Family Involvement and Policies for Long-Term Care: Defamilialization Model in Europe

Matteo Luppi

This article examines the relationship between features of long-term care (Ltc) systems and the private resources devoted to the care of the older adult population in fourteen Eu countries. The context of the analysis is the recent wave of reform in the Eu area, in response to an aging population and the problems of welfare-state sustainability, which have also been exacerbated by the recent economic crisis. The goal of the analysis is to identify typologies of Ltc systems according to the degree of defamilialization of the care sector, both in relation to direct provision of informal care by family members and indirect purchasing services in the care market. The cluster analysis result confirms the crucial role of the institutional dimensions identified in determining the degree of family involvement in care. Moreover, we found that the more private economic resources are required, the

more informal care is provided to older adults, highlighting the compensatory and replacement effect of the family on the reduction of public responsibility.

Health Equity Audit for a Balanced Welfare: From Gender Inequality to Taking Control of One's Health

**Silvia Pilutti, Giuseppe Costa, Angelo d'Errico
and Roberto Di Monaco**

Health equity is a strategic goal of welfare, since health is a macro indicator of the effects of social and gender inequalities on the ability to control one's own health which men and women are able to implement.

Starting from the literature, the paper conjectures that the persistence of inequalities derives not only from the limits of our knowledge or the inadequacy of policies, but also from the re-proposition of asymmetric relations of power and traditional cultural models. They operate pervasively, hindering new interventions and improvements. To tackle «asymmetric» welfare actions, the article suggests strengthening observational systems and institutional databases, with respect to gender. It also proposes the systematic and widespread use of gender-focused Health Equity Audit tools. This would require implementing ex-ante and ex-post evaluation, experimenting with feasible modalities in the Italian context of social and health policies. Methods and contents to bring out the social mechanisms to be countered are inspired by practices known at international level, on which the group is conducting experiments.

Independent but Prudent. Gender Differences in Housing Autonomy in Young Singles in Europe

Marianna Filandri

Young women acquire housing independence at younger ages than men. This gender difference can be read as a sign of independence in women, especially for those who are single. Living independently, without a partner, can be considered risky. The literature shows that

women are more risk-averse than men, in many areas. Is living independently one of the few areas where women show they are less risk-averse than men? Or are there characteristics of the context that influence the different propensity of the two genders to gaining housing autonomy? The study aims to show that even in the decision to live independently women are cautious. The gender differences in the probability of being independent are strongly related to female participation in the labour market and the degree of generosity of welfare and unemployment benefits. To this end, I will analyse the most recent data from the European Union Statistics on Income and Living Conditions for 31 European countries following a two-step multilevel approach.

Gender and Anti-Poverty Policies. Reflections on Measuring the Minimum Income

Alessandro Martelli

Against an increase in poverty in the last 10 years, caused by the financial crisis and worsened by the sovereign-debt crisis in 2011/12, the article applies a gender perspective to the study of the main features of poverty in Italy, which show both persistence and change, and then to the minimum-income policies promoted in the country in recent years (Sia and Rei). Though information is scarce regarding the implementation of policies based on the combination of cash benefits and projects of active inclusion, the analysis underlines peculiarities, limits and potential developments of the existing provisions, stressing the relevance of local policies for the study and improvement of the fight against poverty.

A Gay- and Gender-Friendly Italian Social Welfare

Maria Gigliola Toniollo

In Italy backwardness, gaps in the law, prejudice, and the catholic hierarchies' oppressive interference in the Italian legislative and political process are damaging to people, sacrificing rights and self-determination. That is why it is really urgent for non-standard sexual orientations and

gender identities to be positively accepted as individuals and as a community.

The recent Italian law on Civil Unions is insufficient and discriminating as it does not envisage marriage for same-sex couples, but anyhow it is an exceptional step forward to the equality in the Italian welfare state. In Italy parenthood is not yet accepted for gay, lesbian and trans families, the law on transsexualism is outdated and seriously inadequate, and there is a serious lack of social services, family counselling and social assistance provided by professional staff with an expert understanding of the loneliness and the social and health problems of gays, lesbians and trans people.

Becoming «Dual»? Structure and Reforms of the Vet Systems in Italy and Germany

Ruggero Cefalo

The contribution analyses the institutional configuration of vocational education and training systems (Vet) and apprenticeship in Italy and Germany. For Italy, the focus is on recent interventions aimed at establishing, by means of school-work alternance schemes and apprenticeship, a «dual system» that will effectively combine education and employment. The article goes on to describe the main features of Vet and of the dual system of apprenticeship in Germany. The two countries and their respective forms of «dual» education are compared by stressing differences in the institutional structures and the resulting policy developments, in order to clarify the different underlying logics.

School-work Alternance as a Policy to Increase Employability?

Nicola Giannelli and Vittorio Sergi

This research deals with the question of transitioning between school and the workplace in the Marche, using a set of qualitative interviews with teachers from 15 institutes from every province, two focus groups with fourth- or fifth-year students of all the various courses of study in these institutes, and an analysis of the literature and quantita-

tive and qualitative data produced on school-work alternance by university, regional and national research bodies. The obligation of a high number of hours for all students has forced the schools to activate many training projects of strikingly varied success and effectiveness. Variations in local conditions and the social inequality in the social capital present in the family or induced by the socio-economic contexts may be reflected in an accentuated inequality of opportunity in these training projects too. Without any institutional countermeasures there is the risk of the state educational system failing in one of its institutional aims – the reduction of inequality of opportunity for social and economic growth.

The Italian Version of School-Work Alternance has Failed. Considerations on a New Model of Integration

Francesco Sinopoli

What are the reasons for the failure of the Italian model of school-work alternance as defined in Act of Parliament 107 of 2015? What aspects of the nation's production structure should be analysed to reform the practice of alternance? Perhaps it should be given another name, such as «school-work integration», without any obligatory role for it, and replacing it with the dual practice that is already operative in other parts of Europe. The production system should accept that alternance is not and cannot be understood as a trial period. Nor can the period of alternance be financed by the families, creating new fractures, new disparities and new inequalities. However, now is the moment to tackle how theoretical teaching can be combined with actual work experience in the educational systems without throwing out the baby with the bathwater. For work to become an intrinsic part of an educational syllabus, it must be able to test the student's intelligence. Its social utility must be visible, and it must increase the cognitive capacities of those studying.

Data Politics: Measuring Fair and Sustainable Wellbeing

Giovanni B. Sgritta

This article deals with the Fsw 2017 Report, bringing out the gap between the political adoption of the indicators to complement and

correct Gdp and the measurement of fair and sustainable wellbeing (Fsw), which provides a much more complete and detailed picture. Nevertheless, it too has certain obvious lacunae that cannot be ignored, and the 2017 Report has partly tried to obviate them by revising some indicators and extending the set of indicators on sustainable development in line with the 2030 Agenda approved by the General Assembly of the United Nations. The article also underlines how the attempt to flank Gdp with an alternative measurement has both strong and weak points, which we need to bear in mind.

Wellbeing, Demographics and the Future

Alessandro Rosina and Sergio Sorgi

This article considers the relation between wellbeing and policies, bringing out the benefits deriving from shared objectives and objective measurements of wellbeing as an approach for improving the general living conditions of citizens.

On this view of things, Fsw is not just a list of aspects and indicators, but a new lens for looking at social policies from a carefully adjusted perspective. The article also brings out, however, that wellbeing policies should be integrated directly and become explicitly functional to the model of development and the role of the new generations.

In line with this perspective, we also need to rethink the role of welfare, which should become a tool enabling people to actively construct their path in life from youth onwards, and to make choices today that lead to greater (individual and collective) wellbeing tomorrow.

Promoting Activation and Inclusion through Housing. The Experience of a Self-Building Project

Micol Bronzini

Housing policies are crucial for tackling the housing deprivation of the impoverished lower-middle class and for promoting social inclusion. The initiatives of «associated and assisted self-building» supported by some local authorities are one of the most interesting of the innovative programmes, as they directly involve would-be homeowners.

ers. If adequately supported and managed, self-building may be a means of empowerment and contribute to the creation of social capital in the community. In this perspective, the paper presents a recent self-building project, targeted at both Italian and non-Eu citizens, which has been carried out in the Marche region.

RPS

English Abstracts

Le autrici e gli autori

Micol Bronzini è ricercatrice in Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze economiche e sociali dell'Università politecnica delle Marche. Si occupa dei temi del welfare e, in particolare, di politiche sanitarie e abitative.

Maddalena Cannito è dottore di ricerca in *Social and Political Change* e attualmente ha una borsa di studio post-doc presso il Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università di Torino. I suoi principali interessi di ricerca attengono alla costruzione sociale di paternità e maschilità e alle politiche nazionali, locali e aziendali per la conciliazione vita-famiglia-lavoro.

Ruggero Cefalo è ricercatore post doc all'Università di Vienna, Dipartimento di Sociologia, dove insegna Sociologia politica e analisi comparata dei sistemi di welfare e lavora in due progetti di ricerca europei Horizon2020 (Young_Adullt e Cohsmo). Ha conseguito il titolo di PhD presso l'Università di Urbino Carlo Bo, con un'analisi comparata dei sistemi di transizione scuola-lavoro di Italia e Germania.

Giuseppe Costa, medico, insegna all'Università di Torino. Esperto di epidemiologia occupazionale e ambientale, disuguaglianze nella salute, programmazione sanitaria, è coordinatore scientifico di programmi di ricerca per il contrasto alle disuguaglianze nella salute e nell'assistenza sanitaria a livello piemontese, nazionale ed europeo.

Angelo d'Errico è epidemiologo presso il Servizio sovrazonale di epidemiologia della Regione Piemonte (Asl To3). Esperto in Medicina del lavoro e Igiene industriale, ha condotto ricerche nel campo dell'epidemiologia occupazionale e sociale, con particolare interesse al rapporto tra esposizione ai rischi professionali, salute e disuguaglianze sociali.

Roberto Di Monaco insegna Sociologia dell'organizzazione e Leadership, reti e processi organizzativi presso l'Università di Torino. Ha diretto dal 1994 al 2007 istituzioni e imprese di ricerca e consulenza, occu-

pandosi di lavoro, organizzazione e sviluppo locale. Ha diretto e coordinato numerosi progetti internazionali e iniziative territoriali.

Marianna Filandri ha conseguito il dottorato di ricerca in Sociologia applicata e metodologia della ricerca sociale presso l'Università di Milano Bicocca. Attualmente è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino. Tra i suoi principali interessi di ricerca rientrano le disuguaglianze sociali in particolare negli ambiti della casa, del lavoro e della transizione alla vita adulta.

Nicola Giannelli è ricercatore di Scienza politica e docente di Scienza dell'amministrazione e di Politiche di welfare all'Università di Urbino «Carlo Bo». I suoi campi di ricerca sono le riforme della pubblica amministrazione, i servizi pubblici, le politiche sanitarie e le politiche del lavoro.

Matteo Luppi è *postdoctoral fellow* al Collegio Carlo Alberto di Torino. I suoi interessi principali di ricerca riguardano gli effetti intergenerazionali del processo di invecchiamento della popolazione, con particolare attenzione all'analisi comparativa delle politiche di *long-term care*, all'organizzazione dei mercati di cura, e alle relazioni e ineguaglianze intergenerazionali.

Alessandro Martelli è ricercatore confermato presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'economia dell'Università di Bologna e docente di Politiche sociali presso il Campus di Forlì. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la trasformazione dei bisogni sociali e dei sistemi di welfare e l'organizzazione locale delle politiche di protezione sociale, la condizione giovanile in rapporto al mutamento sociale.

Enrica Maria Martino è *postdoctoral researcher* all'Ined di Parigi, dopo aver conseguito il dottorato in Labor Economics presso l'Università di Torino. È *postdoctoral fellow* presso Child (Collegio Carlo Alberto) e dal 2016 è *fellow* del programma VisitInps. I suoi principali temi di interesse sono l'economia del lavoro e *policy evaluation*, in particolare negli ambiti di economia della famiglia e economia dell'immigrazione.

Mauro Migliavacca insegna Sociologia dei processi economici e Disuguaglianze sociali e politiche di Welfare, all'Università di Genova. Si

occupa di politiche sociali, di analisi della disegualianza e di vulnerabilità sociale, con particolare attenzione alle dinamiche che interessano le trasformazioni, del mercato del lavoro, della famiglia e della condizione lavorativa delle giovani generazioni.

Manuela Naldini insegna Sociologia della famiglia e Sistemi di welfare all'Università di Torino. I suoi principali interessi di ricerca riguardano lo studio dell'impatto delle politiche sociali sui modelli di famiglia, sulle relazioni di genere, di generazione e di parentela, e l'analisi dei nessi tra famiglia e lavoro.

Stefano Neri è professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli studi di Milano. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le politiche educative, sanitarie e la regolazione del lavoro nei servizi di welfare.

Emmanuele Pavolini è professore ordinario in Sociologia economica presso l'Università di Macerata. I suoi interessi di ricerca sono fondamentalmente concentrati su tematiche riguardanti il funzionamento dei sistemi di welfare in ottica comparata.

Silvia Pilutti, ricercatrice, sociologa, dopo varie esperienze di coordinamento di strutture e progetti di ricerca, nell'area sociale e del lavoro, ha fondato e dirige la società Prospettive ricerca socio-economica s.a.s. di Torino, che si occupa di analisi e consulenza, con particolare attenzione alle problematiche di genere e alla dimensione territoriale.

Alessandro Rosina è professore ordinario di Demografia e statistica sociale nella Facoltà di Economia dell'Università Cattolica di Milano, dove dirige il Dipartimento di Scienze statistiche e il «Center for Applied Statistics in Business and Economics». È, inoltre, coordinatore scientifico del «Rapporto giovani» dell'Istituto Toniolo.

Arianna Santero è assegnista di ricerca in Sociologia presso il Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università di Torino. I suoi interessi di ricerca riguardano principalmente le relazioni di genere e tra generazioni, le politiche e le pratiche di conciliazione tra famiglia e lavoro, i processi migratori, le famiglie migranti e l'inserimento scolastico degli studenti immigrati.

RPS

Le autrici e gli autori

Chiara Saraceno è *honorary fellow* presso il Collegio Carlo Alberto di Torino. I suoi studi riguardano le famiglie, i modelli e rapporti di genere, i regimi di welfare e le politiche sociali, la povertà.

Vittorio Sergi, dottore di ricerca in Filosofia e Sociologia, è attualmente docente presso l'Istituto di istruzione superiore «Laeng-Meucci» di Osimo-Castelfidardo. I suoi interessi di ricerca riguardano le politiche del lavoro, le politiche dell'integrazione e le politiche urbane.

Giovanni B. Sgritta è professore emerito di Sociologia alla Sapienza Università di Roma e *managing editor* della «International Review of Sociology».

Francesco Sinopoli è segretario generale della Flc Cgil. Dottore di ricerca in Diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Ha scritto articoli e saggi sui temi del lavoro, dell'Istruzione e della ricerca. Cura un blog su «Huffington post» dedicato agli stessi argomenti.

Cristina Solera è ricercatrice presso il Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università di Torino e affiliate presso il Collegio Carlo Alberto. Si occupa di famiglia, genere e welfare, con un particolare interesse verso pratiche e politiche di conciliazione famiglia-lavoro, divisione di genere del lavoro, nuovi modelli di maternità e paternità.

Sergio Sorgi, laureato in Sociologia, è vicepresidente di Progetica e studioso di welfare. Esperto di economia personale, autore di diversi testi e articoli, approfondisce in particolare il rapporto tra benessere e stabilità economica dei cittadini. Attualmente collabora allo sviluppo del laboratorio «Milano 2046».

Maria Gigliola Toniollo è responsabile dell'Ufficio nazionale Nuovi Diritti della Cgil.